

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: De onderzoeksopzet	2
1.1 Introductie van het onderwerp.....	2
1.2 Afbakening van het onderwerp.....	3
1.3 De onderzoeksvragen.....	5
1.4 Theoretisch kader.....	7
Hoofdstuk 2: 1967-1975: De eerste stappen naar integratie	10
2.1 Voorgeschiedenis.....	10
2.2 Het Koninklijk Besluit van 1967.....	13
2.3 Het buitengewoon onderwijs na de introductie van het KB in 1967.....	16
2.4 Regulier en speciaal onderwijs kan eigenlijk best samen. Toch?.....	19
2.5 De Contourennota.....	22
2.6 Conclusie.....	25
Hoofdstuk 3: De introductie van de Interim-wet: Het speciaal onderwijs krijgt erkenning	26
3.1 De nota speciaal onderwijs.....	26
3.2 Inhoud van de Interim-wet.....	29
3.3 Externe integratie als onderdeel van een debat over de rechten van gehandicapten...32	
3.4 Integratie onder vuur: kritiek vanuit onderwijs en wetenschap.....	34
3.5 Conclusie.....	37
Hoofdstuk 4: Gedwongen samenwerking: de introductie van WSNS en de Rugzak	38
4.1 WSNS nader bekeken.....	38
4.2 Invoering van de Rugzak.....	40
4.3 Waarom integratie niet langer vanzelfsprekend is.....	43
4.4 Het onderwijs over externe integratie.....	45
4.5 Reguliere scholen over de Rugzak.....	48
4.6 Ouders over integratie.....	51
4.7 Conclusie.....	54
Hoofdstuk 5: De eindconclusie	56
5.1 Integratie als veranderd concept.....	56
5.2 De roep om integratie: Oorzaken van het invoeren van WSNS en de Rugzak.....	59
5.3 Van buitengewoon naar speciaal tot inclusief onderwijs.....	61
Bijlagen	63
Literatuurlijst	66

Hoofdstuk 1: De onderzoeksopzet

Ik werk op een dagbesteding voor verstandelijk gehandicapten waar een cliënt me ooit vroeg: “Ga jij nog steeds naar school?” Ik vertelde haar dat ik geschiedenis studeerde op een school en ze knikte. “Oh,” zei ze alleen maar en toen was het lange tijd stil. “Leer jij dan hetzelfde als ik op mijn schoolje geleerd heb?” wilde ze daarna weten en ik vroeg haar wat ze geleerd had toen ze nog naar school ging. Ze dacht even na; “Dat weet ik niet meer, ik vond het niet zo leuk,” was het eerlijke antwoord. Ze ging weer verder met haar taak en leek tijdens het eten het gesprek te zijn vergeten. In de middag, vlak voordat ze naar huis ging, kwam ze nog één keer op het onderwerp terug. “Waarom moest ik naar een aparte school?” vroeg ze me verwonderd, “Ben ik anders dan jij?”¹

1.1 Introductie van het onderwerp

Onderwijs is een recht in Nederland. Het geven van een opleiding aan een kind is ondertussen even natuurlijk als het proces van ademen. Onderwijs vormt zo'n essentieel deel van de opvoeding dat het bijna niet voor te stellen is dat kinderen niet altijd naar school gingen. De geschiedenis van het onderwijs in Nederland is goed gedocumenteerd. Een kleine zoektocht naar literatuur over het onderwerp biedt een schat aan mogelijkheden. Daarnaast is er een Nationaal Onderwijsmuseum in Rotterdam en een Onderwijsmuseum in Ootmarsum met de naam Het Educatorium. Het is duidelijk dat onderwijs een veel besproken onderwerp is, ook in de geschiedwetenschap. Toch is er één tak van het onderwijs waar niet bijzonder veel over geschreven wordt; het speciaal onderwijs wat gegeven wordt aan kinderen met een handicap of een gedragsstoornis.

Dit speciale onderwijs is meer dan een eeuw oud. Anno 2008 bestaat het speciaal onderwijs uit tien verschillende schoolsoorten. Deze tien soorten zijn verdeeld in zogenaamde clusters. We kennen nu vier clusters die elk een eigen thema hebben:

- Cluster één geeft onderwijs aan kinderen met een visuele beperking.
- Cluster twee is bedoeld voor dove/slechthorende leerlingen, kinderen met spraakmoeilijkheden en leerlingen met communicatiestoornissen zoals autisten.
- Cluster drie vangt leerlingen op met een verstandelijke en/of lichamelijke handicap. Ook kinderen die langdurig ziek zijn, krijgen hun onderwijs in het derde cluster.
- Tenslotte komen in cluster vier de kinderen terecht die moeilijk opvoedbaar zijn en gedragsproblemen vertonen.

Het bovenstaande overzicht geeft de huidige verhoudingen weer in het speciaal onderwijs. Op het eerste gezicht lijkt het onderwijs een ingewikkelde boel met zijn tien schoolsoorten en vier clusters, maar schijn bedriegt. In het verleden bestond het speciaal onderwijs uit nog veel meer verschillende typen onderwijs. Begin jaren negentig nam de overheid dan ook maatregelen om de diversiteit en enorme groei van het speciaal onderwijs te beperken. Daartoe werden kort na elkaar twee beleidsplannen ontwikkeld. Deze beleidsplannen kregen bekendheid onder de namen Weer Samen Naar School [WSNS] en de Rugzak. Met deze beleidsplannen probeert de overheid zoveel mogelijk leerlingen met een beperking op het reguliere basisonderwijs te houden. Dit streven is opmerkelijk omdat de geschiedenis van het speciaal onderwijs er één is van groei, uitbreiding en afzondering.

¹ Gebaseerd op eigen ervaringen die ik heb opgedaan in een dagcentrum voor meervoudig gehandicapten.

Het onderwijs aan leerlingen met een afwijking begint aan het einde van de negentiende eeuw wanneer kort achter elkaar scholen ontstaan voor respectievelijk achterlijke en dove kinderen.² In dit prille begin zijn deze scholen zeer klein en valt het aantal leerlingen dat deze voorzieningen bezoekt te verwaarlozen. Al snel kent het onderwijs een enorme groei, onder andere door het invoeren van de leerplicht in 1900. Deze groei stopt niet meer, steeds meer leerlingen met verschillende afwijkingen vinden hun plaats binnen het speciaal onderwijs. Door de toename van het aantal leerlingen staat het speciaal onderwijs al snel op de agenda van beleidsmakers. Een levendige discussie volgt waarbij diverse maatregelen worden genomen. Halverwege de twintigste eeuw worden er steeds meer maatregelen genomen die gericht zijn op de inkrimping van het speciaal onderwijs. In het kort lijkt de geschiedenis van het speciaal onderwijs er één te zijn van expansie en groei gevolgd door pogingen deze groei terug te dringen.

Met mijn thesis wil ik meer inzicht geven in de complexe geschiedenis van het speciaal onderwijs. Ik heb dan ook voor dit onderwerp gekozen omdat deze vorm van onderwijs nog niet de wetenschappelijke aandacht heeft gekregen die het verdient. Mijn thesis is een voortzetting van het weinige onderzoek dat er is verricht en hoopt meer inzicht te geven in de boeiende geschiedenis van dit onderwijs. Daarnaast hoop ik met deze studie nieuw onderzoek te inspireren naar een zeer speciaal maar vergeten onderwerp.

1.2 Afbakening van het onderwerp

Onderwijs aan kinderen met een handicap wordt nu omschreven als speciaal onderwijs. Dat is ook de benaming die ik het meest zal gebruiken in deze thesis. Met speciaal onderwijs bedoel ik al het onderwijs dat wordt gegeven aan kinderen in de vier hierboven besproken clusters. Daarnaast zal de term buitengewoon onderwijs veel voorbijkomen. Tot halverwege de jaren zeventig van de twintigste eeuw is dit de meest gebruikte bewoording voor al het onderwijs aan kinderen die niet op een reguliere school zitten.. Ik heb daarom besloten om de uitdrukking buitengewoon onderwijs te gebruiken zolang deze in de bronnen ook gebruikt wordt.

Ik moest eveneens nadenken over een goede benaming voor de leerlingen met een afwijking die speciaal onderwijs volgen. In de loop der jaren zijn er nogal wat namen voorbij gekomen: debiel, imbeciel, gebrekkige, enz. De lijst is erg lang. In onze tijd is het gebruikelijk de term gehandicapt te gebruiken.³ Daarom gebruik ik in deze thesis het woord gehandicapt voor leerlingen met een lichamelijk of verstandelijk gebrek. Deze beslissing heb ik genomen omdat de hierboven genoemde voorbeelden gedateerd zijn en onnodig kwetsend voor de lezer. Bovendien is het woord gehandicapt inmiddels zo'n sterk begrip dat iedereen weet wat deze uitdrukking betekent.

Speciaal onderwijs wordt niet alleen gegeven aan kinderen met een handicap. Tot 1998 gaat een grote groep kinderen met leer- en gedragsproblemen naar het speciaal onderwijs. Deze leerlingen vertonen problemen die niet het gevolg zijn van een (aangeboren) handicap. Om het verschil tussen deze twee groepen duidelijk te maken, zal ik naar ze verwijzen als leerlingen met een gedragsprobleem. Bij de introductie van WSNS is er sprake van een aparte regeling voor leerlingen met een gedragsprobleem. Tot de

² G. Bolkestein, S.J.G Duindam, H. Menkveld (red.) *Ontwikkelingslijnen naar speciaal onderwijs. Met een kroniek van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs in Nederland van 1920 tot 1990.* (Nijkerk, 1990) 21.

³ P. van Gelder, K.A. Gorter (red.) *Atlas van de sociale positie van gehandicapte mensen. Lichamelijk en verstandelijk gehandicapten in de Nederlandse samenleving.* (Den Haag, 1993) 10.

ontwikkeling van dit beleidsplan hoort de groep bij het speciaal onderwijs. In deze scriptie spreek ik doorgaans over leerlingen van het speciaal (buitengewoon) onderwijs. In dat geval bedoel ik zowel kinderen met een handicap als kinderen met een gedragsprobleem. Wanneer een beslissing een specifieke groep betreft, zal ik dit aangeven met de termen die ik hierboven geïntroduceerd heb.

Ik heb er bewust voor gekozen zowel kinderen met een handicap als leerlingen met gedragsproblemen te bestuderen. In de literatuur en bronnen ontdekte ik al snel dat het speciaal onderwijs veel discussies oproept. Toch gaat dit niet voor alle schooltypes op. Onderwijs voor kinderen met gehoor- en visuele handicaps is dermate geaccepteerd dat zowel de orthopedagogische wetenschap als de Nederlandse politiek niet de neiging heeft hier veel aan te veranderen. De acceptatie van een aparte vorm van onderwijs voor deze kinderen is groot. Dit is niet het geval voor kinderen met een handicap of gedragsprobleem. Deze groepen vragen om verschillende redenen aandacht. Kinderen met een handicap krijgen in het huidige systeem les in cluster drie. In de onderzoeksperiode van deze thesis wordt de roep om integratie voor de leerlingen groter. Ik onderzoek dan ook het proces van integratie en hoe dit het onderwijs aan leerlingen met een handicap heeft beïnvloed. Leerlingen met leer- en gedragsmoeilijkheden horen tot 1998 bij het speciaal onderwijs. Het aantal leerlingen dat speciaal onderwijs nodig heeft is enorm gestegen in de onderzoeksperiode. Daarom heb ik besloten deze groep ook in de thesis op te nemen. De groei vormt namelijk een probleem. In mijn scriptie wil ik bekijken of de expansie van het onderwijs aan kinderen met gedragsproblemen heeft geleid tot een eerdere acceptatie van samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs.

Het speciaal onderwijs kent een lange geschiedenis. Het is dan ook moeilijk om een thesis te schrijven waarin de geschiedenis van het speciaal onderwijs van 1890 tot nu centraal staat. Een periode van dit formaat kan niet behoorlijk worden onderzocht in een kleinschalig onderzoek zoals dit. Ik moest dus keuzes maken en een tijdsperiode afbakenen. Dit proces werd makkelijker gemaakt doordat er in 1996 een studie is verschenen van Dorien Graas. In haar proefschrift '*Zorgenkinderen op school*' onderzoekt ze de geschiedenis van het speciaal onderwijs in de periode van 1900 tot 1950. Het proefschrift is dermate goed gedocumenteerd dat een verwijzing naar het boek voldoende is om een volledig overzicht van deze periode te krijgen. Het onderzoeken van de vroege geschiedenis van het speciaal onderwijs zou niets anders zijn dan het hergebruiken van gegevens die door Graas in haar boek beschreven zijn. Het was daarom snel duidelijk dat mijn onderzoeksperiode na 1950 moest beginnen. Toch was het kiezen van een geschikte tijdsperiode een moeilijk proces. Uiteindelijk heb ik besloten de periode van 1967 tot 1996 te onderzoeken. 1967 is het beginpunt van mijn onderzoek omdat in dit jaar een belangrijk Koninklijk Besluit [KB] met betrekking tot het buitengewoon onderwijs werd ingevoerd. Het jaar 1996 is gekozen vanwege de publicatie van het beleidsplan de Rugzak. In de volgende paragraaf zal ik mijn keuze voor de tijdsperiode meer motiveren als de vraagstelling van deze thesis aan de orde komt.

Ik moest een keuze maken uit de verschillende bronnen die ik kon bekijken om een goed beeld te krijgen van het speciaal onderwijs. Het politieke fundament van deze thesis komt uit de handelingen van de Staten-Generaal. Daarnaast heb ik speciale uitgaven van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bestudeerd. Om een goed beeld te krijgen van de interne ontwikkelingen in het speciaal onderwijs heb ik gebruik gemaakt van een combinatie van literatuuronderzoek en alle jaargangen van het *Tijdschrift voor orthopedagogiek* in de hierboven beschreven onderzoeksperiode. Dit tijdschrift is ook gebruikt voor een analyse van relevante veranderingen in de orthopedagogische

wetenschap. Tenslotte heb ik gebruik gemaakt van krantenarchieven om te onderzoeken hoe het is gesteld met de publieke opinie over speciaal onderwijs. Daarbij heb ik vooral gekeken naar de mening van ouders over de werking van het speciaal onderwijs. Een extra bron van informatie vormen de diverse ouderverenigingen die zijn opgericht naarmate het speciaal onderwijs groeit. De combinatie van deze bronnen geeft waardevol inzicht in de vraagstukken van de thesis. De volgende paragraaf behandelt de onderzoeksvragen.

1.3 De onderzoeksvragen

Het begrip integratie is onlosmakelijk verbonden met het speciaal onderwijs. Algemeen gedefinieerd staat ‘integratie’ voor het volgende:

‘Het maken tot een harmonisch geheel of opnemen in een geheel.’⁴

Het gebruiken van een term als integratie lijkt niet logisch voor een vorm van onderwijs die draait om afzondering en uitsluiting. Verwijzing naar het speciaal onderwijs betekent immers verwijzing naar een aparte school waar andere kinderen zitten die ook niet kunnen aarden in het reguliere onderwijs. De beleidsplannen WSNS en de Rugzak maken duidelijk dat de visie op het speciaal onderwijs verandert. Niet langer is deze vorm van onderwijs essentieel voor een kind dat niet mee kan komen op een reguliere school. Speciaal onderwijs moet een laatste redmiddel worden. De overheid bevordert het behouden van kinderen op reguliere scholen met haar beleidsplannen in de jaren negentig van de twintigste eeuw. Daarbij wordt het woord integratie vaak als motief gebruikt. In deze thesis onderzoek ik deze roep om integratie die na jaren van isolatie van het speciaal onderwijs plotseling zijn intrede deed. Het hoofddoel van deze studie is het onderzoeken van het waarom achter het proces van integratie in het onderwijs. De vraag die ik wil beantwoorden is de volgende:

- Rondom 1996 kondigen beleidsplannen als WSNS en de Rugzak een verandering aan. Is integratie het enige motief voor het invoeren van deze plannen en welke (maatschappelijke) factoren verklaren de roep om samenwerking tussen het speciaal en reguliere onderwijs?

Om deze vraag te beantwoorden is deze studie opgesplitst in drie hoofdstukken die elk een tijdsperiode behandelen. In het eerste hoofdstuk onderzoek ik de periode van 1967 tot 1975. Het hoofdstuk begint met een voorgeschiedenis die de lezer in staat stelt meer te begrijpen van de complexiteit van het speciaal onderwijs op het moment dat het onderzoek begint. Vervolgens komt het KB uit 1967 aan de orde. Ik ga in op de inhoud van dit besluit maar zal ook laten zien wat zich afspeelde binnen de Tweede Kamer tijdens het proces van besluitvorming. Na deze twee paragrafen zal duidelijk worden waarom 1967 een logisch startpunt is van mijn onderzoek. Het KB is het begin van een nieuw ingeslagen weg voor het buitengewoon onderwijs.

In de volgende paragrafen van het onderzoek bestudeer ik de invloed die het KB van '67 had op het buitengewoon onderwijs als geheel. Ik laat zien welke elementen van het onderwijs wezenlijk veranderden door de introductie van de wetwijziging. In dit gedeelte van het hoofdstuk zullen enkele vergelijkingen met het buitenland in het onderzoek worden opgenomen om te zien in hoeverre de problematiek in Nederland uniek is. Ook

⁴ <http://www.vandale.nl/vandale/opzoeken/woordenboek/?zoekwoord=integratie> (5-1 2008)

bekijk ik welke reacties het KB oproept in de orthopedagogische wetenschap. Daarnaast onderzoek ik de beginnende vraag naar integratie tussen speciaal en regulier onderwijs. Het hoofdstuk besluit met een inleiding op de Contourennota die in 1975 gepubliceerd werd. Deze nota is een weergave van het politieke denken over onderwijs halverwege de jaren zeventig en geeft daarom een goede indicatie over de positie van het buitengewoon onderwijs in deze tijd.

Dit zijn de deelvragen die ik met dit hoofdstuk wil beantwoorden:

-Welk effect heeft het KB uit 1967 op de werking van het buitengewoon onderwijs en het denken over integratie?

-Vinden we de oorsprong van het denken over integratie in de Nederlandse politiek, het buitengewoon onderwijs of de (internationale) orthopedagogische wetenschap? Is er sprake van wederzijdse beïnvloeding tussen deze verschillende actoren?

Het volgende hoofdstuk gaat dieper in op de gevolgen van de Contourennota voor het buitengewoon onderwijs. Dit hoofdstuk zal de periode van 1975 tot 1985 nader bekijken. De Contourennota bracht een discussie op gang die in 1985 heeft geleid tot een eerste officiële wet voor het speciaal onderwijs; de Interim-wet. Dit hoofdstuk bespreekt de noodzaak voor deze wet en het proces van besluitvorming in de Tweede Kamer. Daarnaast bekijk ik de directe invloed van de Interim-wet op het speciaal onderwijs. Via het *Tijdschrift voor de orthopedagogiek* analyseer ik de reactie van de orthopedagogische wetenschap op de Interim-wet en onderzoek ik het groeiende debat over het belang van integratie tussen regulier en speciaal onderwijs. Tenslotte geef ik een korte schets van relevante ontwikkelingen in het buitenland en in de Nederlandse maatschappij.

Ik wil met dit hoofdstuk deze deelvragen beantwoorden:

-Wat is het belang van een eigen, officiële wet voor het speciaal onderwijs?

-Hoe ontwikkelt het debat over integratie zich? Neemt de roep om integratie vanaf alle onderzoeksvelden toe of is er sprake van onderlinge spanningen?

Het laatste hoofdstuk behandelt de periode van 1985 tot 1996. Ik heb gekozen voor 1996 als eindpunt voor mijn onderzoek omdat de beleidsnota de Rugzak het laatste resultaat is van de discussie over integratie. Dit hoofdstuk besteedt eerst aandacht aan het beleidsplan dat de weg heeft vrijmaakt voor de Rugzak: WSNS. Ik beschrijf de inhoud van deze nota en het effect ervan op speciaal en regulier onderwijs. Ook laat ik zien hoe WSNS verweven is met de Rugzak. Natuurlijk komt de inhoud van deze laatste beleidsnota ook aan bod alsmede de discussie in de Tweede Kamer over de nota's. Verder onderzoek ik welke respons de nota's kregen in het speciaal en regulier onderwijs. Deze laatste vorm van onderwijs wordt immers beïnvloed door beleidswijzingen met betrekking op het speciaal onderwijs. Zij krijgen groepen leerlingen terug die na het KB van 1949 en 1967 uit de klas zijn verwijderd. Ook is er in dit laatste hoofdstuk aandacht voor discussies in de orthopedagogiek en vergelijkingen met het buitenland. Ter conclusie analyseer ik de maatschappelijke beeldvorming over het speciaal onderwijs. Is integratie tussen regulier en speciaal onderwijs gewenst of worden de plannen negatief ontvangen?

Met mijn laatste hoofdstuk wil ik de volgende deelvragen beantwoorden:

- Beantwoorden de beleidsnota's WSNS en de Rugzak aan de eisen voor integratie die eerder in het debat hierover gesteld zijn?
- Welke invloed heeft het reguliere onderwijs op het debat over integratie?
- Is er een behoefte aan samenwerking tussen speciaal en regulier onderwijs vanuit de samenleving?

Deze thesis wordt afgesloten met een conclusie waarin ik, met behulp van bevindingen in mijn eerdere hoofdstukken, mijn hoofdvraag beantwoord.

1.4 Theoretisch kader

In deze thesis maak ik gebruik van wetenschappelijke theorieën uit de orthopedagogiek. Om meer inzicht te verkrijgen in het denken over leerlingen met een handicap heb ik onderzocht hoe het wetenschappelijke beeld over gehandicapten veranderd is in de onderzoeksperiode van deze studie. Wetenschap kan ver afstaan van de ontwikkelingen in het gewone leven. Toch wil ik onderzoeken of de begrippen die in de orthopedagogiek ontwikkeld zijn, meegenomen worden in het maatschappelijke en politieke debat over integratie van leerlingen op reguliere scholen. De hierna besproken theorieën richten zich voornamelijk op mensen met een verstandelijke handicap. Ze zijn bruikbaar omdat het in essentie gaat om de acceptatie van een groep mensen die buiten de samenleving wordt geplaatst. Dit laatste is niet alleen van toepassing op kinderen met een verstandelijke handicap maar geldt voor meer leerlingen binnen het speciaal onderwijs. WSNS en de Rugzak vormen het bewijs van een toenemende drang naar integratie die zowel voor kinderen met een handicap als gedragsproblemen geldt. De orthopedagogische theorieën vormen een kader waarbinnen het debat over integratie op zijn plek valt.

Deze thesis maakt gebruik van twee theorieën over gehandicapten die verbonden zijn aan een bepaalde tijdsperiode. Allereerst is daar het medische model. De naam zegt al genoeg over het uitgangspunt van de theorie: mensen met een (verstandelijke) handicap worden gezien als patiënt en dus als zodanig behandeld. De theorie was vooral populair tussen 1900 en 1970, niet toevallig de periode waarin instellingen en buitengewone scholen voor gehandicapten explosief groeiden. De theorie wordt het meest toegepast tussen 1950 en 1970.⁵ Het medische model is daarom belangrijk voor het eerste gedeelte van mijn onderzoek. Ik wil bekijken of leerlingen in het speciaal onderwijs daadwerkelijk worden behandeld als zorgenkinderen die in de eerste plaats medische hulp nodig hebben. De theorie kan invloed hebben gehad op de ontwikkeling van het KB uit 1967 en het beginnende denken over integratie. Ik ga onderzoeken in hoeverre dit het geval is.

De tweede theorie is de normalisatietheorie. Deze theorie berust op het principe van gelijkheid tussen mensen met én zonder een handicap. De gedachte achter de theorie is dan ook simpel: gehandicapten moeten invloed krijgen op het verloop van hun eigen leven. Deze theorie begint na 1970 het debat over gehandicapten in de orthopedagogiek te overheersen.⁶ Het medische model heeft minder invloed dan voorheen en wetenschappers buigen zich over de vraag hoe ze gehandicapten een beter leven kunnen geven. Terwijl de orthopedagogische wetenschap nadenkt over de normalisatietheorie begint het politieke debat over de mogelijkheden van integratie tussen regulier en buitengewoon onderwijs. In

⁵ H. Beltman, *Buigen of barsten? Hoofdstukken uit de geschiedenis van de zorg aan mensen met een verstandelijke handicap in Nederland 1945-2000* (Groningen, 2001) 115.

⁶ A. van Gennep, *Paradigma-verschuiving in de visie op zorg voor mensen met een verstandelijke handicap*. 6.

een later hoofdstuk komt aan de orde of dit het resultaat is van directe beïnvloeding of een samenloop van omstandigheden.

De theorieën hebben geleid tot de introductie van drie paradigma's. Een paradigma is een verzameling aanvaarde wetenschappelijke theorieën over een onderwerp. Wanneer wetenschappers nieuwe inzichten verkrijgen, kan het zijn dat een paradigma wordt verworpen. De nieuwe theorieën vormen dan het nieuwe paradigma. De paradigma's zijn ontwikkeld binnen de Nederlandse orthopedagogische wetenschap. Het medische model en de normalisatietheorie zijn binnen een internationale discussie over de positie van gehandicapten bedacht. De volgende paradigma's lijken op de theorieën maar geven een beter beeld over de stand van zaken binnen Nederland.

Het medische model is uitgewerkt tot het individueel theoretisch defectparadigma. Het defectparadigma ziet de gehandicapte ook als een patiënt. Deze patiënt heeft medische begeleiding nodig. Alleen door deze begeleiding kan een patiënt zich beter aanpassen aan de maatschappelijke normen en waarden van de samenleving waarin hij of zij leeft. Goede begeleiding is alleen te bieden in instituten of buitengewone scholen die gespecialiseerde zorg aanbieden voor gehandicapten. Afzondering van de maatschappij vormt daarom een noodzakelijke voorwaarde in het defectparadigma.⁷ Het defectparadigma is ontwikkeld door orthopedagogen en medici. In het paradigma is geen ruimte voor de mening van de gehandicapte over zijn zorgplan. Ook komt inspraak van familieleden niet ter sprake. Het belangrijkste verschil tussen het defectparadigma en het medische model is afzondering als eis voor de werking van het paradigma. Isolement vormt een belangrijk punt in het creëren en het in stand houden van het buitengewoon onderwijs. Het defectparadigma heeft interessante overeenkomsten met de werking van het speciaal onderwijs.

De normalisatietheorie heeft geleid tot twee paradigma's. De eerste is het interactietheoretisch ontwikkelingsparadigma. Bij het uitwerken van het ontwikkelingsparadigma spelen medici geen rol.⁸ Bij het defectparadigma heeft de medische wetenschap nog wel inspraak. Het ontwikkelingsparadigma is een weergave van de orthopedagogische denkbeelden over gehandicapten van 1960 tot ongeveer 1990.

In het ontwikkelingsparadigma wordt een verstandelijk gehandicapte gezien als een persoon met mogelijkheden. De hulpverlening streeft ernaar om gehandicapten zoveel te leren als in hun vermogen ligt. Daarnaast kijken hulpverleners en leraren anders tegen gehandicapten aan. Niet langer zien zij een zieke patiënt maar een mens met een gebrek. Het ontwikkelingsparadigma zou moeten leiden tot een toename van sociale integratie in de samenleving. In de praktijk gebeurt dit echter niet. De zorgvisie mag dan veranderd zijn maar het zoeken naar mogelijkheden voor een gehandicapte vindt nog steeds in afgesloten inrichtingen of scholen plaats. Toch sluit dit paradigma goed aan bij de gebeurtenissen in het onderwijs na 1967 waar schoolbesturen inzien dat hun leerlingen meer kunnen dan gedacht wordt. Tegelijkertijd wil niemand afscheid nemen van het vertrouwde concept dat het buitengewoon onderwijs een apart onderwijssysteem is. Het ontwikkelingsparadigma kampt met dezelfde tweestrijdigheid. Er is een drang naar vooruitgang te zien maar wetenschappers houden tegelijkertijd vast aan dat wat al werkt. Het derde paradigma wordt halverwege de jaren tachtig ontwikkeld en is zeer boeiend omdat dit ook de periode is waarin het draagvlak voor beleidsplannen als WSNS en de Rugzak groeit. In het maatschappijtheoretisch burgerschapsparadigma is het van belang dat een persoon met een handicap wordt gezien als een volwaardig burger. De begeleiding vanuit scholen en instellingen moet erop gericht zijn de gehandicapte deze volwaardigheid

⁷ A. van Gennep, *Emancipatie van de zwaksten in de samenleving*. 33.

⁸ Idem, 51.

te geven. Van essentieel belang in het paradigma is het wegnemen van sturing in het begeleiden van gehandicapten. Hulpverleners/leraren zouden niets meer moeten aanbieden dan goede ondersteuning.⁹ Deze nieuwe vorm van ondersteuning kan op drie manieren getest worden:

-Een objectieve benadering: Hierbij wordt de kwaliteit van het bestaan gemeten door verschillende factoren in de directe omgeving te analyseren. Daarbij kijken we naar zaken als de hoogte van het inkomen, participatie in de samenleving en besteding van de vrije tijd. Het nadeel van deze vorm van analyseren is dat de mening van de onderzoeker de uitslag van de meting bepaalt. Hij of zij kan specifieke ideeën hebben over een goede kwaliteit van leven. De eigen mening van de gehandicapte doet er in dit geval niet toe.¹⁰

-Subjectieve benadering: In deze vorm van toetsing vraagt de onderzoeker naar de mening van de onderzochte persoon. Bij deze benadering kan het voorkomen dat de gehandicapte zeer tevreden is met betrekkelijk weinig. Een onderzoek naar het welbehagen van een persoon kan misstanden in de gehandicaptenzorg verdoezelen.

-Interactieve benadering: Een combinatie van de benaderingen die hierboven beschreven zijn. Dit komt neer op een objectieve blik op het leven van een gehandicapte, gecombineerd met een eigen mening van de onderzochte persoon over dit leven.¹¹

Deze vormen van toetsing moeten meer duidelijkheid geven over de dagelijkse bezigheden van gehandicapten en de kwaliteit van leven van deze groep mensen. Alleen wanneer dit duidelijk in kaart gebracht is, kan begonnen worden met het streven naar volledige integratie. Volgens het burgerschapsparadigma is het noodzakelijk dat gehandicapten in de samenleving participeren. Zorginstellingen en speciaal onderwijs zouden hiervoor moeten worden opgeheven. Het burgerschapsparadigma is niet geheel realistisch maar is een goede indicatie voor de roep om integratie die ontstaat in dezelfde tijd.

De combinatie van de hierboven beschreven paradigma's en theorieën vormen het conceptuele kader van deze thesis. Aan het einde van ieder hoofdstuk zal ik mijn bevindingen bespreken met deze theorieën als leidraad om na te gaan of deze accuraat zijn. Met andere woorden: Heeft het wetenschappelijk debat invloed op het maatschappelijke/politieke denken over het speciaal onderwijs en de scholing aan de leerlingen?

⁹ Idem., 33.

¹⁰ R. Ghesquiere, J.M.A.M Janssens (red.) *Van zorg naar ondersteuning: ontwikkelingen in de begeleiding van personen met een verstandelijke handicap*. (Houten, 2000) 28.

¹¹ R. Ghesquiere, J.M.A.M Janssens (red.) *Van zorg naar ondersteuning: ontwikkelingen in de begeleiding van personen met een verstandelijke handicap*. 28.

Hoofdstuk 2

1967-1975: De eerste stappen naar integratie

2.1 Voorgeschiedenis

Het KB uit 1967 komt niet uit de lucht vallen. Het kan gezien worden als het resultaat van een halve eeuw discussie over de vormgeving van het buitengewoon onderwijs. Deze paragraaf beschrijft de politieke geschiedenis die vooraf ging aan het KB van '67 omdat dan pas duidelijk wordt hoezeer het buitengewoon onderwijs veranderde door de komst van dit KB.

Het onderwijs aan kinderen met een afwijking is nooit een belangrijk punt van discussie geweest in de Nederlandse politiek. Het buitengewoon onderwijs wordt niet tot het officiële onderwijssysteem gerekend en is daarom geen onderwerp dat vaak op de politieke agenda staat. De volgende wetwijziging uit 1905 onderstreept deze gedachte nog eens. In de wetwijziging staat dat het buitengewoon onderwijs niet hoeft te voldoen aan de wettelijke eisen die gelden voor het reguliere onderwijs. Het resultaat van deze redenering is dat de scholen voor buitengewoon onderwijs alle vrijheid krijgen om een lesprogramma aan te bieden naar eigen inzicht. Volgens de toenmalige minister van Onderwijs (Kuyper) is deze vrijheid precies de bedoeling van het plan. Het buitengewoon onderwijs werkt immers met methodes die niet toegepast worden op reguliere scholen en heeft andere einddoelen voor haar leerlingen.¹² De beperkte aandacht voor het buitengewoon onderwijs in de Nederlandse politiek valt te verklaren door het geringe aantal leerlingen dat het buitengewoon onderwijs bezoekt. Tot de Tweede Wereldoorlog maken zo'n 13.000 leerlingen gebruik van buitengewoon onderwijs.¹³ Het gaat hierbij vooral om dove of blinde leerlingen en kinderen met een verstandelijke handicap. Andere probleemleerlingen worden dan nog in het reguliere onderwijs opgevangen.

Het besluit om het buitengewoon onderwijs niet op te nemen in de officiële wetgeving voor al het onderwijs in Nederland heeft verstrekende gevolgen. Scholen in het buitengewoon onderwijs krijgen hierdoor geen overheidssubsidie met uitzondering van een kleine bijdrage per schoolgaande leerling en een minimum jaarwedde die per leerkracht wordt verstrekt.¹⁴ Het gebrek aan financiële vrijheid leidt tot grote weerstand tegen de wet van 1905. Het gehele onderwijsstelsel staat daarom in 1920 nogmaals ter discussie en ditmaal wordt de wet op lager onderwijs (of Pacificatiewet) geïntroduceerd. De wet geldt alleen voor het lager onderwijs, het buitengewoon onderwijs wordt niet tot de wet gerekend. De Pacificatiewet stelt vast dat er geen financiële ongelijkheid mag zijn tussen bijzonder en openbaar lager onderwijs.¹⁵ Deze beslissing valt slecht in het buitengewoon onderwijs waar al jaren gestreden wordt voor een gelijke financiële behandeling tussen openbaar en bijzonder buitengewoon onderwijs.

In 1923 stelt de overheid het eerste KB voor buitengewoon onderwijs op. Daarin wordt bepaald dat gemeenten verplicht zijn alle kosten voor openbare buitengewone scholen te vergoeden terwijl bijzondere buitengewone scholen recht hebben op een kleine vergoeding per leerling. Voor verdere financiële steun moeten de scholen aankloppen bij

¹² Graas, *Zorgenkinderen op school*. 37.

¹³ G. Bolkestein, S.J.G Duindam, H. Menkveld (red.) *Ontwikkelingslijnen naar het speciaal onderwijs*. 34.

¹⁴ Graas, *Zorgenkinderen op school*. 41.

¹⁵ Idem. 55.

het plaatselijke gemeentebestuur.¹⁶ (Het bijzonder buitengewoon onderwijs is de verzamelnaam voor scholen die vanuit een religieuze overtuiging les geven aan kinderen met een handicap. Protestantse of katholieke scholen voor gehandicapte leerlingen zijn een goed voorbeeld van bijzonder buitengewoon onderwijs.) Er zijn geen bindende regels voor de toekenning van de subsidies vastgelegd. Het KB van 1923 leidt daarom tot grote financiële ongelijkheid tussen openbare en bijzondere scholen. Het debat over buitengewoon onderwijs wordt tot de Tweede Wereldoorlog gedomineerd door de discussie over de noodzaak van financiële gelijkstelling.

In dezelfde tijd ontstaat de behoefte om het buitengewoon onderwijs te definiëren. Welke scholen behoren tot deze vorm van onderwijs en waarom? In 1921 staat vast dat de scholen voor zwakzinnige kinderen deel uitmaken van het buitengewoon onderwijs. In 1923 zouden de scholen voor doven en blinden ook tot dit rijtje gerekend worden. Uiteindelijk duurt het nog tot 1930 voordat scholen die lesgeven aan lichamelijk gehandicapten dezelfde eer krijgen. Dit gebeurt tegelijkertijd met het onderwijs aan psychopaten.¹⁷ We zien dat het onderwijs voornamelijk wordt gegeven aan kinderen met voor de hand liggende handicaps. Buitengewoon onderwijs is dan ook een medische aangelegenheid. De nadruk ligt op de juiste scholing en een goede medische verzorging. Het buitengewoon onderwijs moet een compromis aanbieden tussen beide vormen van aandacht die deze kinderen nodig hebben. Dr. Van Voorthuizen is de eerste Nederlandse inspecteur van het buitengewoon onderwijs en hij vindt een medische instelling absoluut noodzakelijk om les te kunnen geven aan de ‘abnormalen.’¹⁸ Het buitengewoon onderwijs in zijn prille begin heeft veel weg van de principes van het medische model.

Na het besluit van 1923 is het een periode rustig wat betreft de regelgeving over het buitengewoon onderwijs. Nederland komt terecht in de crisisjaren van de jaren twintig en dertig. Deze jaren worden gevolgd door de bezetting van het land tijdens de Tweede Wereldoorlog. In de crisisjaren neemt de overheid een aantal beslissingen om de kosten van het buitengewoon onderwijs laag te houden. De financiële vergoeding per leerling gaat omlaag en de minimumleeftijd om deel te nemen aan het buitengewoon onderwijs wordt verhoogd. Ook verscherpt het Kabinet de regels voor toelating.¹⁹ Het gevolg is een kleiner leerlingenbestand en minder kosten. Deze nieuwe regels moeten gezien worden in het kader van de periode waarin ze genomen werden. De bezuinigingen hebben niets te maken met het buitengewoon onderwijs als aparte sector. Tijdens de crisisjaren moeten alle scholen, waaronder de reguliere, financieel inleveren.

Gedurende de bezetting ligt de progressie van het buitengewoon onderwijs nagenoeg stil. Veel kinderen blijven thuis omdat zij door gebrek aan openbaar vervoer niet naar school kunnen gaan. Het komt ook voor dat ouders besluiten hun kinderen thuis te houden omdat het niet veilig is naar school toe te gaan. Daarnaast liggen een flink aantal schoolgebouwen in puin. Het komt ook voor dat het Duitse leger de gebouwen gebruikt. De klappen die het buitengewoon onderwijs krijgt tijdens de oorlog hebben gevolgen. In zeer veel gevallen gaat tijd zitten in het bouwen van compleet nieuwe scholen maar het is het onderwijs zelf dat in grotere problemen verkeert. Leerlingen zijn niet meer gewend aan het proces van naar school gaan. Ze herinneren zich niets meer van wat ze geleerd hebben op school voor de oorlog begon. Het proces van lesgeven en

¹⁶ Idem. 59.

¹⁷ Idem. 62.

¹⁸ G. Bolkestein, S.J.G Duindam, H. Menkveld (red.) *Ontwikkelingslijnen naar het speciaal onderwijs*. 18.

¹⁹ Graas, *Zorgenkinderen op school*. 64.

opvoeden moet in veel gevallen opnieuw beginnen. Scholen voor zwakzinnigen hebben het meeste last van dit probleem.

In vele opzichten maakt het buitengewoon onderwijs een nieuwe start na de oorlog. Vanuit het onderwijs zelf ontstaat een toenemende vraag dit te onderstrepen met een nieuwe wettelijke regeling. De regeling van 1923 is ondertussen al meer dan twintig jaar oud en hard aan vervanging toe. De overheid beseft de noodzaak voor nieuwe wetgeving en daarom ontwikkelt het kabinet een nieuw KB dat in 1949 wordt ingevoerd. In dit besluit legt het kabinet vast dat het buitengewoon onderwijs voortaan veertien verschillende schooltypes kent.²⁰ Dit is een forse verhoging van het aantal schoolsoorten aangezien het onderwijs voor 1949 uit zeven schoolsoorten bestaat. De opvallendste toevoeging is die voor kinderen met leer- en gedragsproblemen. Professor van Houte spreekt na de oorlog de vrees uit dat deze groep kinderen snel zal groeien en problemen kan veroorzaken binnen het reguliere onderwijs. Van Houte is de eerste hoogleraar orthopedagogiek en oud-inspecteur van het buitengewoon onderwijs.²¹ De overheid springt in op deze ontwikkeling in een periode waarin deze groep kinderen nog niet zichtbaar is op de reguliere scholen. Het aantal scholen voor kinderen met gedragsproblemen groeit snel en daaruit valt af te lezen dat de voorspelling van de professor juist is.²² Graas spreekt in haar boek ook over de toenemende zorg voor leerlingen met gedragsproblemen. Zij schrijft dat er in 1910 gesproken wordt over het onderscheid tussen kinderen die problemen vertonen als gevolg van een handicap en kinderen die minder presteren maar geen gebrek hebben.²³ Wetenschappers nemen aan dat het toenemende aantal 'domme' kinderen komt door de sociale en economische omgeving waarin een kind zich bevindt.²⁴ Dit kan verklaren waarom Van Houte na de Tweede Wereldoorlog deze groep in zijn vizier krijgt. De sociale/economische omstandigheden zijn in deze periode slecht en hebben waarschijnlijk geleid tot een toename van het aantal leerlingen met gedragsproblemen.

Het KB van '49 zorgt er tevens voor dat de leeftijd waarop een kind naar het buitengewoon onderwijs kan gaan naar beneden wordt bijgesteld. Alle kinderen van vier tot twaalf jaar hebben nu recht op deze vorm van onderwijs. Door het onderwijs uit te breiden wil de regering ervoor zorgen dat leerlingen met een handicap de juiste zorg krijgen aangeboden. De differentiatie moet ook voorkomen dat kinderen die alleen leerproblemen hebben ten onrechte naar het buitengewoon onderwijs worden doorverwezen. In dit gedeelte van het KB zien we nogmaals terug dat de kinderen met leer- en gedragsproblemen nu toegang hebben tot het buitengewoon onderwijs. Maar dit lijken de reguliere scholen en de gemeenten nog niet geheel te accepteren. Buitengewoon onderwijs is nog altijd voor de leerlingen die een zichtbare handicap hebben. Ten slotte wordt de financiële ongelijkheid tussen de verschillende scholen door het besluit minder urgent maar nog is het probleem niet opgelost.

²⁰ G. Bolkestein, S.J.G Duindam, H. Menkveld (red.) *Ontwikkelingslijnen naar het speciaal onderwijs*. 25.

²¹ Graas, *Zorgenkinderen op school*. 18.

²² I.C van Houte, 'Over het rapport buitengewoon onderwijs.' In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 5 (1966) 321-333, 324. NB: Van Houte verwijst in zijn artikel naar de groei van het onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen. Het artikel is halverwege de jaren zestig geschreven maar van Houte zegt dat hij zich voor het KB van 1949 ook bezorgd heeft gemaakt om de toenemende expansie van deze groep.

²³ Graas, *Zorgenkinderen op school*. 86.

²⁴ Idem, 87.

Het KB van 1949 lost een aantal problemen op maar zowel politici als onderwijzers binnen het buitengewoon onderwijs vinden het hoog tijd worden voor een wettelijke regeling waarbij het onderwijs zijn eigen identiteit krijgt. De volgende wijziging zou pas in 1967 doorgevoerd worden. De weg naar dit Koninklijk Besluit en de inhoud van het KB worden in de volgende paragraaf onderzocht.

2.2 Het Koninklijk Besluit van 1967

Al snel na de invoering van het KB uit 1949 onderneemt het kabinet stappen om ervoor te zorgen dat er binnen afzienbare tijd een nieuw besluit is. In 1953 wordt er een speciale commissie gevormd die het buitengewoon onderwijs onderzoekt en aanbevelingen doet die tot verbetering van het onderwijs moeten leiden. Op basis van een eindrapport van deze commissie zou de regering een nieuw KB formuleren. De commissie is zorgvuldig geselecteerd en biedt plek aan een groot aantal deskundigen die elk een eigen specialisatie hebben. Vanwege de diversiteit aan deskundigheid wordt de commissie verdeeld in twaalf subcommissies. In 1962 is het eindrapport klaar, negen jaar na de aanstelling van de commissie. In het volgende deel van dit hoofdstuk wordt besproken waarom het rapport zo'n vertraging opliep en wat de reactie van de Tweede Kamer was.

Vanaf 1953 debatteert de Tweede Kamer ieder jaar over het buitengewoon onderwijs. In eerste instantie gaan de discussies over de bezetting van de commissie. Een voorstel om een afgevaardigde vanuit de Tweede Kamer in de commissie plaats te laten nemen wordt niet goedgekeurd.²⁵ Het is niet geheel duidelijk wat de reden van deze beslissing is. Bestudering van de debatten lijkt erop te duiden dat een Kamerlid met voldoende kennis over het buitengewoon onderwijs ontbreekt. In de jaren die volgen komt de commissie alleen ter sprake in de Kamer als er gevraagd wordt naar de voortgang van de werkzaamheden. Het is zeer duidelijk dat de Kamerleden zich ergeren aan de traagheid van de commissie.

Het kamerlid met de meeste belangstelling voor het eindrapport is de heer Roosjen van de ARP. In 1956 vraagt hij zich voor het eerst af waarom er geen eindrapport aan de Kamer wordt aangeboden en hij zal deze vraag nog vaak herhalen.²⁶ Pas in 1961 kan de minister van Onderwijs meer vertellen over de voortgang van de commissie. Hij weet dat ze van 1953 tot 1961 in vijfenvijftig plenaire vergaderingen bij elkaar zijn geweest. Het totale aantal vergaderingen staat zelfs op 160.²⁷ Over de inhoud van de vergaderingen kan hij echter niets vertellen. De Kamerleden beginnen ondertussen het vertrouwen in de commissie te verliezen en de minister van onderwijs bevindt zich in een lastige situatie. De commissie kan niet snel genoeg komen met een goede oplossing voor het buitengewoon onderwijs. Progressie in deze sector staat hierdoor stil.

De opdracht van de commissie is op papier niet zo ingewikkeld. Ze heeft de taak te onderzoeken hoeveel verschillende soorten buitengewoon onderwijs er nodig zijn. Ook moeten de toelatingseisen voor deze verschillende schooltypes worden opgesteld. Ten slotte krijgen ze de opdracht te onderzoeken of het mogelijk is buitengewoon onderwijs voor moeilijk opvoedbare kleuters op te zetten. Dezelfde opdracht geldt voor het ontwikkelen van buitengewoon onderwijs op middelbare scholen.²⁸

²⁵ Handelingen der Staten Generaal (1953/1954), II B 3200. Hoofdstuk VI (nummer 11) 6. (nummer 13) 10.

²⁶ Handelingen der Staten Generaal (1956/1957) II B 4500. Hoofdstuk VI (nummer 12) 10.

²⁷ Handelingen der Staten Generaal (1961/1962), II B 6500. Hoofdstuk VIII (nummer 15) 15.

²⁸ Handelingen der Staten Generaal (1954/1955), II B 3700. Hoofdstuk VI (nummer 16) 10.

De commissie loopt al snel tegen problemen aan. Tijdens de opzet en installatie van de commissie is er geen rekening gehouden met het aanhoudende probleem van de financiële ongelijkheid binnen het buitengewoon onderwijs. Het ontwerpen van een nieuw KB is niet mogelijk zonder een oplossing voor dit vraagstuk maar dit lijkt een taak waar juist een commissie met twaalf subcommissies niet op berekend is.

Ook heeft de commissie moeite met het afbakenen van het buitengewoon onderwijs. Voor welke kinderen is dit bedoeld en voor welke kinderen niet? Onder welke voorwaarden accepteert een school een kind? Het zijn vraagstukken die lange discussies oproepen, vooral omdat de medische en psychologische kennis over het (mentaal) gehandicapte kind nog niet zo ver gevorderd is.²⁹ Het gevolg hiervan is dat de commissie geen eenduidig rapport kan opstellen over de toekomst van het buitengewoon onderwijs. De voorzitter van de commissie, Van Houte, verklaart in 1966 dat de vertraging te verklaren is door gebrek aan deskundigheid. In de commissie bevindt zich geen Kamerlid maar wel afgevaardigden van het ministerie van Onderwijs die volgens Van Houte 'niet thuis zijn in de wereld van het buitengewoon onderwijs.'³⁰ Het moge duidelijk zijn dat de commissie vele problemen tegenkomt gedurende de tijd dat zij zich met het buitengewoon onderwijs bezighoudt. In 1962 is het eindrapport dan toch klaar en biedt de commissie het aan bij het ministerie van Onderwijs. Vanuit het ministerie komt het in de Tweede Kamer terecht. Het rapport is nodig want het buitengewoon onderwijs roept zeer veel vragen op. Het blijft een onderwerp van discussie, ook in de periode van 1953 tot 1962 als de commissie bezig is met het formuleren van een eindrapport. Hieronder volgt een korte bespreking van de vraagstukken die de Kamer behandelt tijdens deze periode. Ik heb ervoor gekozen deze discussies mee te nemen in mijn onderzoek omdat het uiteindelijke KB van '67 een samensmelting is van bevindingen van de commissie en het afzonderlijke debat wat zich de Tweede Kamer afspeelt.

In 1956 buigt de Kamer zich over de financiële ongelijkheid binnen het buitengewoon onderwijs. Roosjen uit zijn verontwaardiging over het uitblijven van financiële gelijkheid tussen openbare en bijzondere scholen voor buitengewoon onderwijs. Hij pleit ervoor dat de financiële ongelijkheid onmiddellijk wordt opgeheven. Want, zo zegt hij; ook bijzondere scholen voor het buitengewoon onderwijs hebben recht op stichtingskosten.³¹ De rest van de Tweede Kamer ziet de financiële consequenties van deze maatregel echter niet zitten en het voorstel wordt afgewezen. In 1957 komt het onderwerp weer ter sprake als er gediscussieerd wordt over de eigen bijdrage van de gemeenten.³² Zij mogen immers zelf bepalen hoeveel subsidie ze geven aan bijzondere buitengewone scholen en dit is een doorn in oog van de ARP en de KVP. Zij dringen er op aan dat het onderscheid tussen bijzonder en openbaar buitengewoon onderwijs komt te vervallen waardoor iedere school hetzelfde bedrag aan subsidie krijgt. Ook nu ziet de Kamer niets in het voorstel omdat de financiële kosten te hoog zijn.

Terwijl de discussie over financiële gelijkheid in volle gang is, blijven de leerlingenaantallen voor het buitengewoon onderwijs stijgen. De situatie in het onderwijs verslechtert en de noodzaak voor een KB wordt steeds groter. Om de problemen in het buitengewoon onderwijs op te lossen wil een aantal Kamerleden in 1958 een wet waarin

²⁹ Graas, *Zorgenkinderen op school*. 95.

³⁰ I.C van Houte, *Over het rapport buitengewoon onderwijs*. In: Tijdschrift voor orthopedagogiek. 5, (1966) 321-333, 323.

³¹ Handelingen der Staten Generaal (1956/1957) II B 4500. Hoofdstuk VI (nummer 13) 18.

³² Handelingen der Staten Generaal (1957/1958) II B 4900. Hoofdstuk VI (nummer 14) 8. (nummer 15) 15. (nummer 25) 2.

duidelijk is vastgelegd hoeveel schoolsoorten er moeten komen en wat de toelatingsvoorwaarden hiervoor zijn. Deze wens kan worden gezien als opmerkelijk omdat dit de eerste keer is dat Kamerleden vragen om een afzonderlijke wet voor het buitengewoon onderwijs. Op dat moment is er echter niet voldoende kennis om een wet op te stellen, voornamelijk omdat er nog steeds gewacht wordt op het deskundige oordeel van de commissie.³³ Het bovenstaande maakt duidelijk dat er drie jaar achter elkaar suggesties boven komen drijven om de noodsituatie binnen het buitengewoon onderwijs op te lossen. Drie keer verdwijnen deze voorstellen vanwege financiële motieven of het uitblijven van een eindrapport van de commissie.

Vanaf 1959 ontstaat er een nieuwe beweging in de Kamer waarbij het invoeren van een nieuwe wet minder prioriteit heeft. De meeste Kamerleden hebben dit plan uitgesteld aangezien het rapport van de commissie uitblijft en de financiële consequenties van een nieuwe wet voorlopig onbetaalbaar zijn. De plannen en voorstellen die nu bedacht worden vallen onder de noemer 'tijdelijke oplossingen.' In 1959 pleiten Kamerleden daarom voor het onmiddellijk invoeren van nazorg. Dit zou nog *voor* de voorgenomen verandering van het bestaande KB moeten gebeuren.³⁴ De steun vanuit de Tweede Kamer voor het buitengewoon onderwijs leidt tot een wijziging van de financiële verhoudingswet die in 1960 wordt doorgevoerd. Het effect van deze wijziging is dat scholen meer financiële ruimte krijgen. Het leerlingenaantal blijft groeien en scholen krijgen niet voldoende financiële bijstand om de toestroom van leerlingen op te vangen.³⁵ Om dit op te lossen verandert de Kamer de financiële verhoudingswet. De hoogte van de uitkeringen aan scholen wordt gebaseerd op de cijfers van de drie jaren voor de subsidieaanvraag. Bij aanmerkelijke veranderingen binnen deze drie jaar (een stijging van het leerlingenaantal is zo'n verandering) komt een school in aanmerking voor meer overheidssubsidie.³⁶ De regeling vormt een goede oplossing voor scholen die al langer bestaan maar helpt niet voor beginnende scholen die kampen met hetzelfde leerlingenoverschot. De maatregel is bedoeld voor zowel bijzonder en openbare buitengewone scholen. De ongelijkheid is daarmee niet opgelost maar de wetswijziging is gelijk voor scholen die in grote financiële nood verkeren.

De financiële noodmaatregel uit 1960 is de laatste beslissing die de Tweede Kamer neemt voor de invoering van het nieuwe KB in 1967. In de jaren die volgen ontstaan er nog discussies over de schipperskinderen en de vraag of zij tot het bijzonder onderwijs behoren maar verder zijn er geen bijzonderheden meer te vermelden. Tot we in 1966 belanden. De minister van Onderwijs besluit (vier jaar na het verschijnen van het eindrapport van de commissie) een nieuw KB op te stellen maar neemt niet alle aanbevelingen van de commissie over. Waarschijnlijk omdat de commissie haar opdracht maar half heeft voltooid. Aanbevelingen over een oplossing van de financiële ongelijkheid zijn niet in het rapport opgenomen omdat deze problematiek te ingewikkeld is volgens de deskundigen. Het invoeren van een geheel nieuw KB op basis van het rapport kan daarom geen optie zijn waarop het kabinet besluit het KB uit 1949 te herzien.³⁷

Na jaren van discussies en vergaderingen is op 1 januari 1967 een KB van kracht waarin de volgende belangrijkste veranderingen zijn doorgevoerd:

- Het opzetten van verbindingsklassen voor kleuters.

³³ Handelingen der Staten Generaal (1958/1959) II B 5300. Hoofdstuk VI (nummer 2) 14.

³⁴ Handelingen der Staten Generaal (1959/1960) II B 5700. Hoofdstuk VI (nummer 17) 27.

³⁵ Handelingen der Staten Generaal (1960/1961) II B 6100. Hoofdstuk VI (nummer 13) 6.

³⁶ Handelingen der Staten Generaal (1960/1961) II B 6100. Hoofdstuk VI (nummer 16) 13.

³⁷ Handelingen der Staten Generaal (1966/1967) II B 8800. Hoofdstuk VIII (nummer 2) 5.

- Het toekennen van extra leerkrachten.
- Financiële gelijkstelling voor bijzondere en openbare buitengewone scholen met betrekking tot stichtingskosten en inrichtingskosten.
- Het uitbreiden van de commissies die bepalen of een leerling toegang heeft tot het buitengewoon onderwijs.
- Het opzetten van scholen voor kinderen met een dubbele handicap.
- Het invoeren van een mavo voor het buitengewoon onderwijs.³⁸

Met de bovenstaande maatregelen geeft het kabinet aan de voornaamste verlangens van het buitengewoon onderwijs gehoor. Het onderwijs breidt uit met mogelijkheden voor middelbaar onderwijs en schakelkleuterklassen. Bovendien is de financiële ongelijkheid zo goed als opgelost. Maar het gehele proces verloopt teleurstellend omdat er vanaf de instelling van de commissie gebrek is aan communicatie met de Tweede Kamer. Daarnaast heeft de commissie, die in 1952 nog het antwoord lijkt op alle problemen, absoluut niet aan de verwachtingen voldaan. Het KB uit 1967 is niet meer dan een reactie van het kabinet op de groei van het buitengewoon onderwijs. Een aantal aanbevelingen van de commissie zijn terug te vinden in het Besluit maar het kabinet wacht bewust met het instellen van een afzonderlijke wet voor het buitengewoon onderwijs. Dit komt omdat er nog steeds sprake is van een gebrek aan kennis over het onderwerp.

2.3 Het buitengewoon onderwijs na de introductie van het KB in 1967

Het KB uit 1967 kan worden gezien als het besluit waarmee het buitengewoon onderwijs een stap neemt naar het speciaal onderwijs zoals we dat nu kennen. De scholen hebben niet langer te maken met financiële problemen en krijgen daarom meer tijd om zich volledig bezig te houden met de leerlingen en het aanbieden van de lesstof. Het probleem van de financiële ongelijkheid is nagenoeg verdwenen en het proces van differentiatie heeft ervoor gezorgd dat de toestroom van leerlingen beter verdeeld wordt over de verschillende schooltypes.

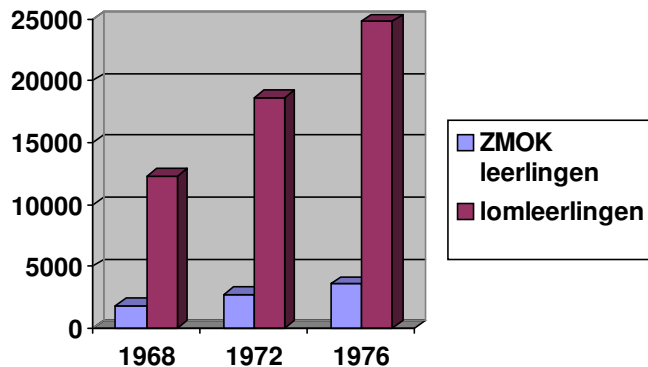
Het buitengewoon onderwijs bestaat voor het KB uit '67 uit veertien verschillende schooltypes. Na de invoering van het nieuwe besluit zijn dit er twintig.³⁹ De toename is te verklaren door het toevoegen van kleuter- en middelbaar onderwijs aan het onderwijssysteem. Deze relatief kleine ingreep vergroot de doelgroep voor het buitengewoon onderwijs aanzienlijk. We zien dan ook dat het leerlingenaantal vanaf 1968 snel groeit. Het kleuter- en middelbaar onderwijs kan niet alleen verantwoordelijk worden gehouden voor de groei. De groei komt voornamelijk door de lom-scholen. Dit zijn scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden. De roep om buitengewoon onderwijs voor kinderen met gedragsproblemen wordt steeds groter. Op reguliere scholen hebben leerkrachten moeite met het handhaven van deze leerlingen in de klas. Scholen kunnen vanaf 1949 kinderen met gedragsproblemen naar lom-scholen sturen. In de vorige paragraaf gaf ik aan dat het kabinet vooruit liep op de groei van dit onderwijs. Bij de instelling van de scholen in '49 wordt er minder gebruik gemaakt van doorverwijzing naar de lom-scholen. Buitengewoon onderwijs staat in die tijd voor onderwijs aan kinderen met een handicap. Dit kan verklaren waarom reguliere scholen aarzelen om kinderen met gedragsproblemen door te sturen. De uitbreiding van de schooltypes in het KB van '67

³⁸ Handelingen der Staten Generaal (1966/1967) B 8800. Hoofdstuk VIII (nummer 5) 6.

³⁹ G. Bolkestein, S.J.G Duindam, H. Menkveld (red.) *Ontwikkelingslijnen naar het speciaal onderwijs*. 25.

maakt duidelijk dat buitengewoon onderwijs niet langer exclusief is bestemd voor leerlingen met een handicap. Scholen durven daarom meer kinderen naar een lom-school te sturen. De groei is zo hevig dat er in 1969 in de Tweede Kamer een discussie is over de mogelijkheid van het opzetten voor lom-scholen die voortgezet onderwijs aanbieden.⁴⁰ Voortgezet onderwijs blijft nog even uit maar het probleem met lom-scholen is bij lange na niet opgelost. De onderstaande grafiek geeft een beter inzicht in de problematiek.

Groei van het onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen



Handelingen der Staten Generaal (1976/1977) B 14 392-14 432, 14 415 (nummer 1-2) 11.

De bovenstaande grafiek maakt duidelijk dat het aantal lomleerlingen snel stijgt maar de groei binnen het onderwijs aan zeer moeilijk opvoedbare kinderen [ZMOK] is relatief gelijk. Gedurende de onderzoeksperiode blijven de leerlingenaantallen voor deze vorm van onderwijs stijgen. In 1972 maken ongeveer 20.000 kinderen gebruik van de scholen. In 1986 zijn dit ruim 42.000 leerlingen.⁴¹ Naast de lom-scholen worden er ook scholen voor meervoudig gehandicapten toegevoegd aan het buitengewoon onderwijs en ook deze scholen verklaren de toenemende leerlingenaantallen.

De bovengenoemde factoren zijn de oorzaak van een groei die relatief groter is dan in het reguliere onderwijs. De noodzaak om maatregelen te nemen die het onderwijs ten goede komen blijft daarom bestaan. Om dit te bereiken worden in de jaren die volgen een aantal veranderingen doorgevoerd. In 1972 besluit het kabinet de samenstelling te veranderen van de commissie van Toelating. Voortaan bestaat deze uit het schoolhoofd van een school voor buitengewoon onderwijs, een arts, een psycholoog en een pedagoog.⁴² De komst van de pedagoog is nieuw in de bezetting en geeft aan dat de nadruk niet alleen ligt op de psychische en lichamelijke ontwikkeling van een kind maar ook op gedrag en eventuele verandering van dit (afwijkende) gedrag. Het kabinet hoopt de toestroom van het aantal leerlingen te verminderen door de commissie van Toelating uit te breiden. Er is hoop dat meer wetenschappelijke kennis over het gehandicapte/gedragsgestoorde kind leidt tot het vroegtijdig signaleren van leerlingen die buitengewoon onderwijs misschien niet nodig hebben.

Tegelijkertijd spreekt de Tweede Kamer over de invoering van afwijkende examens voor het voortgezet buitengewoon onderwijs. De leerlingen die het voortgezet

⁴⁰ Handelingen der Staten Generaal (1969/1970) II B 10 900. Hoofdstuk VIII (nummer 2) 17.

⁴¹ K. Doornbos en L.M. Stevens, *De groei van het speciaal onderwijs (A) Analyse van historie en onderzoek*. (Den Haag, 1987) 17.

⁴² Handelingen der Staten Generaal (1971/1972) II B 11 500. Hoofdstuk VIII (nummer 2) 17.

buitengewoon onderwijs bezoeken, moeten een regulier mavo-examen afleggen, voor velen is deze eis een stap te hoog. Het komt dan ook voor dat zij zonder diploma de school verlaten. De Kamer spreekt daarom over de mogelijkheid van een eigen examen waar de eisen lager liggen.⁴³ De vrees over deze examens is niet ongegrond aangezien het voortgezet buitengewoon onderwijs een beginnend project is met een aanzienlijke stroom leerlingen. Het ontbreken van een kwalitatief goed examen vormt één van de vele problemen die het buitengewoon onderwijs teisteren.

De bovenstaande alinea's geven aan wat het grootste probleem is met betrekking tot buitengewoon onderwijs: de aanhoudende stroom leerlingen. Van 1967 tot 1974 spreekt de Tweede Kamer ieder jaar over de toestroom van het aantal leerlingen en zoekt naar oplossingen voor dit probleem. Niet alleen omdat de druk voor het buitengewoon onderwijs te groot wordt maar ook omdat het onderwijs simpelweg te veel geld gaat kosten.

Terwijl het buitengewoon onderwijs in Nederland in het teken staat van differentiatie en groei is de situatie in het buitenland compleet anders. Veel West-Europese landen beginnen voorzichtig over het concept integratie na te denken. Ook in de VS ontstaat steeds meer het idee dat afzondering van de maatschappij niet bevorderlijk is voor kinderen met een handicap of een gedragsprobleem. De Scandinavische landen lopen ver voor op deze ontwikkelingen en nemen steeds meer maatregelen om het buitengewoon onderwijs af te bouwen.⁴⁴ Zo maken in Denemarken alleen zeer zwaar gehandicapte kinderen gebruik van buitengewoon onderwijs.⁴⁵ Het tijdschrift voor orthopedagogiek publiceert in 1973 een artikel waarbij de werking van het buitengewoon onderwijs in Denemarken centraal staat. Het artikel maakt duidelijk dat kinderen met een handicap les krijgen op reguliere scholen maar in aparte klaslokalen. Toch is er sprake van contact tussen leerlingen met een handicap en andere kinderen. Pauzes worden samen doorgebracht en naschoolse activiteiten proberen de scholen zoveel mogelijk met alle klassen te plannen.

Het Deense concept lijkt zeer vooruitstrevend maar toch is er sprake van enige mate van voorzichtigheid. Scholen moeten aangeven hoeveel zij aan kunnen en inspecteurs bekijken geregeld of leerlingen op hun plaats zijn. Wanneer een kind niet de juiste zorg krijgt binnen het reguliere onderwijs kan het altijd nog worden overgeplaatst naar een buitengewone school. Op de reguliere scholen krijgt ieder kind dat in aanmerking komt voor speciaal onderwijs een psychologische analyse. Aan alle reguliere scholen zijn daarom gedragswetenschappers verbonden. Zij onderzoeken de kinderen en geven adviezen bij het opzetten van lesplannen. Het systeem in Denemarken heeft zijn voordelen maar kent hoge financiële kosten. Iedere reguliere school moet voorzien zijn van de nodige technische aanpassingen. Daarnaast bestaat een gedeelte van het personeel uit gedragswetenschappers die hogere salarissen ontvangen dan de gemiddelde leerkracht. Desondanks wordt het Deense verhaal goed ontvangen door de lezers van het tijdschrift voor orthopedagogiek en is er een eerste interesse te bespeuren voor een andere opzet van het buitengewoon onderwijs.

Dit voorbeeld geeft een beschrijving van ontwikkelingen die tegelijkertijd met de introductie van het KB in 1967 plaatsvinden in een andere gedeelte van de wereld. Geleidelijk zien we de invloed van deze nieuwe ideeën ook binnen Nederland komen.

⁴³ Idem, 17.

⁴⁴ J. Rispens, 'Het buitengewoon onderwijs in de kritiek'. In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 12 (1973) 358-362, 358.

⁴⁵ S. Jorgensen, 'Special Education in Denmark.' In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 12 (1973) 74-81, 74.

Langzamerhand ontstaat ook in ons land de neiging de werkwijze van het buitengewone onderwijs te willen veranderen. Het wordt te groot, te duur, te veel van alles. Paradoxaal genoeg vallen de eerste gedachtes over integratie samen met het differentiëren van het buitengewoon onderwijs in 1967. In de volgende paragraaf onderzoek ik deze tegenstelling en komen de eerste Nederlandse discussies over integratie aan de orde.

2.4 Regulier en speciaal onderwijs kan eigenlijk best samen. Toch?

Het begrip integratie komt in het KB uit 1967 niet voor. De wetwijzigingen zijn erop gericht het buitengewoon onderwijs zoveel mogelijk uit te breiden. Uitbreiding van het buitengewoon onderwijs zou leiden tot een betere doorstroom van de leerlingen naar het juiste schooltype. Het regulier onderwijs kan op deze manier probleemleerlingen makkelijker binnen de buitengewone scholen plaatsen. Na de invoering van het KB ontstaat het besef dat differentiatie de problemen niet oplost. Het invoeren van nieuwe schooltypes zorgt ervoor dat het leerlingenaantal explosief groeit.

Het lijkt erop dat de aanhoudende problemen met het buitengewoon onderwijs de eerste ideeën over integratie doen ontstaan. Meer kinderen binnen het reguliere onderwijs houden is financieel zeer interessant voor politici, zeker wanneer het aantal leerlingen dat buitengewoon onderwijs bezoekt stijgt. Maar de roep om integratie komt aanvankelijk niet uit politieke hoek. In 1971 staan er voor het eerst artikelen in het Tijdschrift voor Orthopedagogiek die de notie van integratie bespreken. De enorme toeloop van leerlingen op de lom-scholen heeft een auteur verontrust. In het tijdschrift wordt dan ook een oproep gedaan om kinderen met gedragsproblemen op te vangen binnen het reguliere onderwijs.⁴⁶ Een ander artikel is geschreven door een psycholoog (Hammes) en deze gaat nog een stapje verder. Om de enorme groei van het buitengewoon onderwijs te stoppen, zouden alle lom-scholen moeten worden opgeheven.⁴⁷ De auteur pleit daarnaast voor de sluiting van de scholen voor ZMOK- leerlingen. In beide gevallen doen de auteurs deze voorstellen om de kosten van het buitengewoon onderwijs te drukken en de groei te stoppen. Ze zijn niet zozeer voor het concept van integratie maar zoeken een oplossing voor een probleem wat ze signaleren. Zo weten beide schrijvers niet goed wat de reguliere scholen nu eigenlijk met ZMOK en lomleerlingen moeten doen. Zij geloven dat de scholen uit zichzelf een oplossing zullen bedenken voor dit probleem maar geven tegelijkertijd aan dat het vinden van een bevredigend antwoord nog niet zo gemakkelijk is.

De artikelen, zoals die van psycholoog Hammes, zijn het begin van een gedachtewisseling over integratie. In 1973 verandert de orthopedagogische opvatting over integratie. Twee jaar daarvoor is de belangrijkste reden voor het samenvoegen van buitengewoon en regulier onderwijs het financiële gewin en is integratie een begrip dat vooral van toepassing is op leerlingen met gedragsproblemen. Vanaf 1973 gaan morele bezwaren meespelen. De vraag is dan: “*Is het rechtvaardig om gehandicapten van de maatschappij af te zonderen?*”⁴⁸ Integratie staat nu voor de terugstroom van alle leerlingen in het reguliere onderwijs, ook zij die een handicap hebben.

⁴⁶ J. van Weelden, ‘Perspectief of Droombeeld. Over integratie in het buitengewoon onderwijs’. In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 10 (1971) 228-233, 233.

⁴⁷ J. Hammes, ‘Zijn wij met het Buitengewoon Onderwijs op de goede weg?’ In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 10 (1971) 109-112, 111.

⁴⁸ J. Rispens, ‘Het Buitengewoon Onderwijs in de kritiek.’ In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 12 (1973) 358-362, 358.

Rispens kan in zijn artikel uit 1973, *Het Buitengewoon Onderwijs in de kritiek*, geen antwoord op die vraag bedenken. Hij vindt dat het onderwijs voor kinderen met een handicap niet voldoet. Opheffing zou dan ook de ideale oplossing zijn omdat het reguliere scholen dwingt beter voor leerlingen met een gebrek te zorgen. Daarnaast is hij van mening dat het proces van afzondering maatschappelijk verwerpelijk is. Hij ziet een gebrek aan tolerantie voor kinderen met een handicap en is bang dat een verwijzing naar buitengewoon onderwijs een stigma op deze kinderen drukt.⁴⁹ Ten slotte bespreekt hij het 'wegvallen van het individu.' Buitengewoon onderwijs zou alleen de handicap benadrukken en niet het kind achter dit gebrek zien. Op dit punt zien we grote overeenkomsten tussen de kritiek van Rispens en de tegelijk opkomende kritiek op het eerder besproken defectparadigma. Het voornaamste punt van kritiek op dit paradigma is het wegvallen van de individualiteit van een persoon met een handicap. Rispens noemt het paradigma niet in zijn artikel maar de invloed ervan op zijn argumenten is duidelijk merkbaar. Hij moet de discussie rondom het defectparadigma gevolgd hebben en is waarschijnlijk een voorstander van het nieuwe ondersteuningsparadigma. Dit paradigma is in opkomst in de periode dat het artikel geschreven is.

Rispens hecht veel waarde aan morele argumenten maar zijn voornaamste argument voor integratie is de indeling in schooltypes die het buitengewoon onderwijs hanteert. Volgens de auteur is deze indeling onlogisch en bestaat er onduidelijkheid over de verwijzing van de leerlingen naar de juiste scholen.⁵⁰ Hij is niet de enige met dit bezwaar. Aan het begin van de jaren zeventig is dit punt van kritiek vaker in de vakliteratuur terug te vinden. De kritiek verstomt wanneer het inzicht in de oorsprong van handicaps en gedragsproblemen halverwege de jaren zeventig groter wordt. Meer wetenschappelijke kennis over de ziektes van de kinderen leidt tot een beter verwijssysteem. Leerlingen komen vaker terecht in de tak van het buitengewoon onderwijs waar ze thuishoren. Daar krijgen ze samen met gelijkgestemde kinderen de juiste vorm van zorg en onderwijs aangeboden. Rispens erkent deze ontwikkeling en vreest dat segregatie van het buitengewoon onderwijs langer blijft bestaan vanwege de toegenomen wetenschappelijke kennis over het een kind met een handicap. Het buitengewoon onderwijs doet geen moeite de kennis met het reguliere onderwijs te delen. De onderwijssectoren groeien daardoor steeds verder uit elkaar. Op de lange termijn krijgt Rispens gelijk. Het proces van integratie is bemoeilijkt doordat er angst heerst voor het verdwijnen van expertise bij opheffing van buitengewoon onderwijs. Hoogleraar in de orthopedagogiek Vliegenthart heeft deze mening al in 1973 ontwikkeld. Terwijl om hem heen steeds meer stemmen opgaan voor integratie meent hij dat intensieve samenwerking meer problemen kan veroorzaken. Dit komt omdat reguliere scholen niet de vereiste zorg voor leerlingen uit het buitengewoon onderwijs kunnen aanbieden.⁵¹

In Nederland groeit het kamp met voorstanders van integratie maar concrete plannen worden er niet gevormd. Wel is er een steeds grotere interesse voor het buitenland en hoe zij omgaan met buitengewoon onderwijs. Tussen 1970 en 1975 is er een grote hoeveelheid artikelen in het Tijdschrift voor Orthopedagogiek te vinden over de situatie in andere landen. De belangrijkste punten daaruit bespreek ik nu kort omdat deze artikelen geleid hebben tot nieuwe discussiepunten in Nederland. Zoals al eerder vermeld is Scandinavië een voorloper op het gebied van integratie in het onderwijs. Eerder in dit hoofdstuk gaf ik al aan hoe Denemarken een voortrekkende rol heeft in dit debat. Hetzelfde kan worden

⁴⁹ Idem, 359.

⁵⁰ Idem, 360.

⁵¹ A.J. Wilmink, 'B.O. in perspectief van 10 jaar...' In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 12 (1973) 345-357, 353.

gezegd van Zweden. Nederlandse orthopedagogen spreken hun waardering uit voor het feit dat Zweedse reguliere scholen vanaf 1945 een extra leerkracht kunnen inhuren voor het geven van onderwijs aan kinderen die normaal gesproken buitengewoon onderwijs nodig hebben.⁵² Op deze manier verzekert het land zich ervan dat de meeste kinderen gewoon op hun eigen school kunnen blijven. Het systeem lijkt in vele opzichten op dat van Denemarken. De kans is dan ook groot dat de Scandinavische landen elkaar beïnvloeden en volgen op het gebied van buitengewone scholing.

In het tijdschrift zijn artikelen te vinden over het onderwijssysteem in de Verenigde Staten. [VS] Het denken over integratie is daar begonnen maar het integreren van leerlingen in reguliere klassen staat nog in de beginfase. Nederlandse orthopedagogen identificeren zich met deze problematiek en tonen grote interesse in de oplossingen die gedragswetenschappers in de VS bedenken. Zo besluit de Amerikaanse staat Texas in 1968 dat alle kinderen met een lichte handicap verplicht terugkeren in het reguliere onderwijs.⁵³ Zij worden opgenomen in de gewone klas en niet in afzonderlijke klassen binnen het schoolgebouw. Scholen voor buitengewoon onderwijs zijn er op dat moment helemaal niet in Texas. Kinderen worden opgevangen in aparte vleugels binnen het reguliere onderwijs. Toch ontstaat er protest tegen deze vorm van afzondering waarna de roep om integratie groter wordt. Nederlandse orthopedagogen zien weinig in het idee om licht gehandicapte kinderen terug te plaatsen. Waar is immers de grens en wie bepaalt welk kind 'licht' gehandicapt is?⁵⁴ Terugplaatsing is een concept dat ze met open armen ontvangen maar liever zien ze alle kinderen met een handicap of een gedragsprobleem terug in reguliere klaslokalen.

De meningen over de ideale werking van integratie lopen nogal uiteen maar duidelijk is wel dat het idee leeft in de nationale en internationale wetenschap. Vanaf het eind van de jaren zestig gaan er stemmen op die tegen afzondering van kinderen zijn. Even lijkt het erop dat de Nederlandse politiek deze ontwikkelingen niet volgt. Alle beleidsmaatregelen zijn gericht op differentiatie van het buitengewoon onderwijs. Kinderen worden in steeds grotere aantallen uit de reguliere klassen gehaald en in een specifieke categorie van het buitengewoon onderwijs geplaatst. De politiek is overtuigd van de noodzaak voor de besluiten. Het reguliere onderwijs functioneert beter zonder stoornissen in de klas en kinderen met een handicap krijgen betere, toegespitste, zorg aangeboden.

In 1973 uit het Kamerlid Franssen van de KVP voorzichtig zijn bezorgdheid over de werking van het buitengewoon onderwijs. Hij vindt het misschien niet zo verstandig dat kinderen uit hun natuurlijke omgeving worden gehaald.⁵⁵ In essentie wil hij de Kamer ervan overtuigen dat ze moeten proberen zoveel mogelijk kinderen binnen het reguliere onderwijs te behouden. Het is de eerste keer dat integratie naar voren komt in het politieke debat over het buitengewoon onderwijs maar het zal niet de laatste keer zijn. Vanaf dit punt lijkt het kabinet te gaan beseffen dat het buitengewoon onderwijs te snel groeit. Dit probleem kan alleen worden opgelost als er minder leerlingen worden doorverwezen. De nieuwe trend van terugverwijzing en/of een betere samenwerking met het reguliere onderwijs zet zich voort in de jaren die volgen. In 1974 stellen Kamerleden de volgende maatregelen voor:

⁵² J.C. Drapers, 'Veranderen? Verbeteren? Enkele buitenlandse ervaringen.' In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 13 (1974) 113-117, 114.

⁵³ L.T. Gilsdorf, 'Integratie: Texas Amerikaanse stijl'. In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 14 (1975) 3-15, 3.

⁵⁴ Idem, 13.

⁵⁵ Handelingen der Staten Generaal (1973/1974) I, 655.

- Het geven van speciale hulp in het buitengewone onderwijs mag niet stoppen. Wel moet de mogelijkheid van terugplaatsing meer benut worden.
- Het beginnen met het opzetten van samenwerkingsverbanden tussen regulier en buitengewoon onderwijs.
- Het stopzetten van de toenemende differentiatie. Die zorgt ervoor dat er steeds meer verschillende scholen worden geopend en het aantal leerlingen blijft groeien.⁵⁶

De suggesties worden niet meteen doorgevoerd maar een nieuwe discussie over het buitengewoon onderwijs is hiermee wel gestart. Buitengewoon onderwijs is echter niet de enige vorm van onderwijs die een discussie oproept. Het reguliere onderwijs staat al jaren in de belangstelling en dus stelt minister van Kemenade in 1975 de Contourennota op. De nota moet dringende vragen beantwoorden en toekomstige problemen in het onderwijs voor zijn. In de volgende paragraaf staat de inhoud van de Contourennota centraal en onderzoek ik waarom deze nota een keerpunt is in de geschiedenis van het (buitengewoon) onderwijs.

2.5 De Contourennota

De Contourennota wordt op 18 juni 1975 gepubliceerd. Voluit heet de nota: ‘Contouren van een toekomstig onderwijsbestel.’ Het is geschreven door de hierboven genoemde Jos van Kemenade, de toenmalige minister van Onderwijs en Wetenschappen. Deze positie bekleedt Van Kemenade van 1973 tot 1977. Hij schrijft de nota samen met zijn de staatssecretarissen, Klein en Veerman. De nota geeft een toekomstschets van het onderwijs in Nederland tot het jaar 2000. Toch is het niet Van Kemenade zijn bedoeling de toekomst van het onderwijs vast te leggen. Hij wil met zijn nota een discussie ontketenen omdat hij van mening is dat het onderwijsstelsel in Nederland aan verandering toe is.⁵⁷

De Contourennota draait vooral om het reguliere onderwijs en het plan om een zogenaamde ‘middenschool’ op te richten. In het kort komt het erop neer dat twaalf tot zestien jarigen allemaal naar dezelfde school gaan om daar verder te leren aan hun algemene ontwikkeling. Pas als ieder kind dezelfde kennis heeft opgedaan wordt vanaf het zestiende jaar het onderscheid gemaakt in verschillende niveaus tussen de leerlingen.⁵⁸ Het buitengewoon onderwijs komt ook voor in deze plannen. De makers van de nota denken dat de middenschool ertoe zal leiden dat het reguliere onderwijs meer zwakkere leerlingen kan opvangen. De middenschool is een voortzetting van het basisonderwijs maar kan zonder onderbreking gegeven worden op dezelfde school. De overgang van basisschool naar middelbare school zien de schrijvers het liefst verdwijnen. Een kind kan dan worden gevormd van zijn vierde tot zestiende jaar en dit geeft scholen de tijd en de ruimte om kinderen met een handicap en gedragsproblemen op te vangen.

De middenschool is nooit een realiteit geworden. Het plan is bediscussieerd in de Tweede Kamer maar het invoeren van één school waar leerlingen van twaalf tot zestien jaar rondlopen blijkt niet haalbaar. Dat komt doordat het onderwijs op de middenschool van hetzelfde niveau moet zijn. In de praktijk werkt dit niet omdat leerlingen

⁵⁶ Handelingen der Staten Generaal (1974/1975) II B 13 100. Hoofdstuk VIII (nummer 2) 40, 41.

⁵⁷ J. Ahlers, *Meer mensen mondig maken. Samenvatting discussienota ‘Contouren van een toekomstig onderwijsbestel.’* Een publicatie van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. (Den Haag, 1975) 5.

⁵⁸ Idem, 50.

verschillende hulpvragen hebben en daarom niet allemaal hetzelfde lespakket kunnen volgen. De ideeën uit de Contourennota zijn nooit werkelijkheid geworden en toch is de nota van wezenlijk belang voor het buitengewoon onderwijs. Allereerst omdat de nota van doorslaggevende betekenis is in de naamsverandering van buitengewoon naar speciaal onderwijs. Deze verandering lijkt weinig significant maar de naamswijziging betekent meer voor het onderwijs dan alleen een nieuwe aanduiding. Eind jaren zestig wordt de term ‘speciaal’ onderwijs voor het eerst gebruikt in de orthopedagogiek. De keuze voor de term is simpel: internationaal zou het duidelijker zijn om wat voor soort onderwijs het ging. In het Engels spreekt men immers over ‘special education.’⁵⁹ Eind jaren zestig slaat de aanduiding speciaal onderwijs nog niet aan. Buitengewoon onderwijs is een algemeen geaccepteerde term en erg veel interactie met andere landen (op het gebied van onderwijs) is er niet. Er zijn weinig zinvolle redenen de naam van onderwijs te veranderen. In de Contourennota gaat Van Kemenade dan toch overstag en de Nederlandse politiek en de orthopedagogische wetenschap volgen. De reden voor de naamsverandering draait niet langer om internationale erkenning maar een ‘negatief gevoel’ bij de aanduiding buitengewoon onderwijs.⁶⁰ Ook vinden de schrijvers van de nota dat ‘buitengewoon onderwijs’ een achterhaalde term is. Speciaal onderwijs zou beter aangeven waar het om gaat en minder beledigend zijn voor de groep leerlingen voor wie het onderwijs bedoeld is.

Het is niet zo dat speciaal onderwijs en buitengewoon onderwijs dezelfde betekenis hebben. De Contourennota maakt het verschil tussen beide bewoordingen duidelijk. Speciaal onderwijs is voor kinderen die ernstige problemen vertonen. In sommige gevallen als gevolg van een mentale of lichamelijke handicap. Zij hebben onderwijs nodig met een orthopedagogische basis en speciaal opgeleid personeel dat de kinderen de beste zorg kan geven.⁶¹ Buitengewoon onderwijs is bedoeld voor kinderen die, om welke reden dan ook, niet naar een reguliere basisschool kunnen. Tot die groep behoren bijvoorbeeld ook schipperskinderen. Niet iedereen neemt dit verschil in betekenis over. Duidelijk is in elk geval dat na 1975 de bewoording buitengewoon onderwijs verdwijnt en vervangen wordt door speciaal onderwijs. Voor sommigen staat speciaal onderwijs voor het onderwijs aan alle leerlingen die niet op een reguliere school zitten. Anderen bedoelen het onderwijs wat aan kinderen wordt gegeven die speciale orthopedagogische begeleiding nodig hebben. In deze thesis heb ik het over het onderwijs aan kinderen met handicap en/of gedragsprobleem wanneer het over speciaal onderwijs gaat. Andere groepen zoals schipperskinderen behoren officieel tot het speciaal onderwijs maar deze groep valt niet onder de doelgroep van mijn onderzoek.

De nota is niet alleen van invloed op de naamsverandering. Zo worden er een aantal concepten geïntroduceerd die een aantal jaren het debat over speciaal onderwijs blijven beïnvloeden. De nota bespreekt voor het eerst het verschil tussen interne en externe integratie. Interne integratie verwijst naar verkleining van het speciaal onderwijs. Daarbij gaat het vooral om inkrimping van het aantal schooltypes. De Contourennota pleit voor een maximum aantal van vijf of zes verschillende schooltypes. Door deze inkrimping wordt het speciaal onderwijs gedwongen kinderen bij elkaar te plaatsen. Het idee hierachter is dat de kennis binnen het speciaal onderwijs groter wordt en er meer contact

⁵⁹ R. de Groot, ‘Bureaucratisme vijand van speciaal onderwijs. Notities bij het afscheid van Sjoerd de Jong.’ In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 25 (1986) 416-421, 417.

⁶⁰ J. Ahlers, *Meer mensen mondig maken*. 43.

⁶¹ J. Ahlers, *Meer mensen mondig maken 2, Samenvatting van het vervolg op de Contourennota*. Een publicatie van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. (Den Haag, 1975) 55.

is tussen de leerlingen die het speciaal onderwijs bezoeken.⁶² Externe integratie verwijst naar integratie zoals het woord ook in deze thesis gebruikt wordt. Het gaat dan om maatregelen die ertoe moeten leiden dat kinderen vanuit het speciaal onderwijs een plekje krijgen in het reguliere onderwijs. In de nota pleit Van Kemenade voor beide vormen van integratie. Verkleining van het speciaal onderwijs is nodig om het overzicht op het totale speciale onderwijs terug te krijgen maar de schrijvers van de nota benadrukken dat er altijd een groep kinderen zal bestaan die speciaal onderwijs nodig hebben. Inkrimping is een optie maar opheffing niet. Ook niet in de toekomst.

Van Kemenade is van mening dat de problemen in het speciaal onderwijs niet simpel op te lossen zijn. Hij komt in zijn nota met suggesties voor de lange termijn maar benadrukt dat deze bedoeld zijn om een discussie op te starten. Het zijn geen pasklare antwoorden op vragen die al langere tijd spelen binnen het onderwijs. De schrijvers willen de volgende veranderingen zien in de toekomst:

- Speciaal onderwijs werkt vanuit een orthopedagogische visie. De opleiding van de leerkrachten moet daarom spoedig verbeterd worden en er moet meer toezicht komen op de toelatingsprocedures voor docenten.
- Inkrimping van het onderwijs is noodzakelijk. Een nieuwe indeling moet in samenwerking met orthopedagogen gemaakt worden. (Interne integratie)
- Binnen het reguliere onderwijs moeten meer kinderen worden opgevangen. (Externe integratie)
- Reguliere en speciale scholen moeten in dialoog met elkaar gaan. Betere samenwerking kan leiden tot verlaging van het aantal leerlingen dat een speciale vorm van onderwijs nodig heeft.⁶³

De Contourennota geeft een goede samenvatting van de politieke opvattingen over het speciaal onderwijs halverwege de jaren zeventig. Het is een belangrijk document omdat de term speciaal onderwijs geïntroduceerd en geaccepteerd wordt. Deze nieuwe benaming lijkt onbelangrijk maar de opvattingen over het onderwijs veranderen vanwege de nieuwe naam. De term 'speciaal onderwijs' roept positieve gevoelens op en de naamsverandering helpt bij het zoeken naar nieuwe mogelijkheden voor het onderwijs. Ten slotte bespreekt de nota voor het eerst het concept van integratie in een officieel overheidsdocument. Voor 1975 komt het debat over integratie alleen in de commissievergaderingen naar voren. Het idee wordt in deze vraaggesprekken weggeschoven omdat het niet haalbaar zou zijn. De nota verwerpt deze opvatting en beargumenteert dat integratie op de lange termijn niet te vermijden is.

In essentie is de Contourennota de eerste aanzet tot de introductie van een wet voor het speciaal onderwijs. Deze Interim-wet wordt in 1985 aangenomen door de Tweede Kamer. Het volgende hoofdstuk bekijkt de totstandkoming van deze wet.

⁶² J. Ahlers, *Meer mensen mondig maken*. 47.

⁶³ J. Ahlers, *Meer mensen mondig maken* 2. 58.

2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we gezien dat de discussie over het buitengewone onderwijs lange tijd draait om financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder buitengewoon onderwijs. Daarbij is er amper ruimte voor andere onderwerpen. Het KB van 1967 markeert een omschakeling in de discussie. Met het KB wordt de financiële ongelijkheid grotendeels opgelost en is de weg vrij om de werking van het onderwijs nader te bekijken. Dan lijkt pas het besef te ontstaan dat het niet goed gaat met het buitengewoon onderwijs. De maatregelen die genomen zijn, hebben geholpen voor scholen die in ernstige financiële nood waren maar het gevolg is een ongebreidelde groei. Meer geld geeft scholen de ruimte om extra leerlingen op te nemen. Daarnaast groeit de doelgroep voor het buitengewoon onderwijs. Niet langer is dit onderwijs alleen voor kinderen met een lichamelijke of verstandelijke handicap. Er komen ook klassen bij voor kinderen met gedragsproblemen. Deze groep is minder makkelijk te classificeren. Met andere woorden; de toelating van kinderen met gedragsproblemen tot het buitengewoon onderwijs leidt tot een toename in het doorverwijzen van een kind. Een onhandelbaar kind moest voor de wijziging van het KB op een reguliere school blijven. Na '67 is er ruimte dit kind naar het buitengewone onderwijs te sturen. De leerlingaantallen voor lom- en ZMOK scholen groeien daarom buiten proporties.

De orthopedagogische wetenschap reageert geschokt op de enorme toename van leerlingen. De eerste discussies over integratie komen op gang. Daarbij gaat het niet om het welzijn van het kind maar om het terugdringen van de groei. Toch is de discussie over integratie niet meer te stoppen. Begin jaren zeventig wordt integratie het toverwoord waarmee alle problemen binnen het buitengewoon onderwijs oplosbaar zijn. Niemand weet hoe reguliere scholen de leerlingen moet opvangen maar de meeste orthopedagogen zijn ervan overtuigd dat het *moet*. Zij denken dat de scholen vanzelf met een goed werkende oplossing komen wanneer het zover is.

Aanvankelijk blijft de Nederlandse politiek neutraal wanneer het over integratie gaat. De meeste politici geloven in de differentiatie van het onderwijs. Wanneer blijkt dat het buitengewoon onderwijs een snelle groei doormaakt, komen ze van dit besluit terug. Vanaf 1973 is integratie een onderwerp van discussie voor de Kamer. Het resultaat van deze debatten is terug te vinden in de Contourennota waar externe integratie stevig op de agenda staat. Zo stevig dat Van Kemenade in de tweede editie van zijn Contourennota benadrukt dat kinderen met een zware handicap niet naar het reguliere onderwijs terug hoeven. Voor een aantal kinderen blijft speciaal onderwijs altijd een noodzakelijke voorziening.

In de gehele vroege discussie over integratie komt het defectparadigma naar voren in de argumenten die ik ben tegengekomen. Kinderen met zware handicaps of gedragsproblemen kunnen niet terug naar het reguliere onderwijs want zij hebben gespecialiseerde zorg nodig. Die zorg kan alleen worden aangeboden in het buitengewone onderwijs waar de juiste kennis aanwezig is en de leerkrachten rekening houden met de ernst van de handicaps. In deze manier van denken zien we de voorwaarden van het defectparadigma. Integratie is wel gewenst maar alleen voor de kinderen die het aankunnen. In de onderzochte periode van dit hoofdstuk wordt gedacht dat alleen kinderen met lichte handicaps en/of gedragsproblemen tegen terugplaatsing opgewassen zijn. Het debat over integratie is begonnen maar het kent zijn beperkingen.

Hoofdstuk 3

De introductie van de Interim-wet: Het speciaal onderwijs krijgt erkenning

3.1 De nota speciaal onderwijs

De beslissing om tot een Interim-wet over te gaan is een moeilijk proces geweest maar lijkt uiteindelijk de beste oplossing. De kennis over het speciaal onderwijs en de groei van de leerlingenpopulatie is in de loop der jaren sterk verbeterd maar nog niet optimaal. Een Interim-wet levert het kabinet meer tijd om de kennis over het onderwijs te vergroten. Deze periode wordt gebruikt om experimenten uit te voeren en na te denken over het opzetten van nieuwe projecten die de situatie in het speciaal onderwijs verbeteren. WSNS en De Rugzak zijn het eindresultaat van de experimenten die onder de Interim-wet zijn uitgevoerd.

In de Nederlandse politiek is iedereen zich bewust van de noodzaak voor een aparte wet maar het duurt even voordat de wet daadwerkelijk wordt ingediend en goedkeuring verkrijgt van de Kamer. De meningen over de inhoud van de wet lopen nogal uiteen. In deze paragraaf wordt het debat over de Interim-wet onderzocht. In het zittingsjaar 1976/1977 stelt het kabinet de nota speciaal onderwijs op waarin een aantal punten naar voren komen die uiteindelijk in de Interim-wet terecht komen. De nota is een afgeleide van de Contourennota maar richt zich volledig op het speciaal onderwijs. Centraal staan de veranderingen die op korte en lange termijn moeten plaatsvinden. Op 23 maart 1977 dient het ministerie van Onderwijs en Wetenschap de discussienota bij de Kamer in.⁶⁴

De inhoud van de nota vertoont veel overeenkomsten met de latere Interim-wet en is daarom van belang voor dit onderzoek. Er zijn een aantal redenen om de nota op te stellen. In de eerste plaats neemt de kennis binnen het speciaal onderwijs toe. De scholen hebben daarom de neiging zich te verbeteren en dringen aan op ingrijpende veranderingen om beter onderwijs aan te bieden. Daarnaast bespreekt de nota de waargenomen veranderingen in de maatschappij. Het is niet langer vanzelfsprekend dat mensen met een handicap in afzondering leven en dit heeft zijn weerslag op het speciaal onderwijs.⁶⁵ De combinatie van deze factoren leidt tot het opstellen van de discussienota. Daarin komen een aantal belangrijke punten naar voren.

Op korte termijn moeten er dingen veranderen. In het KB uit 1967 staat dat iedere school voor speciaal onderwijs zijn eigen toelatingscommissie heeft. De regels van toelating verschillen per school en dit zorgt voor onduidelijkheid bij ouders. De nota behandelt het plan om regionale verwijzingscommissies in te stellen.⁶⁶ Dit moet gebeuren om een tweetal redenen. De commissies hebben een eenduidig beleid waardoor de overheid meer inzicht krijgt in de handicaps en gedragsproblemen van de leerlingen die het speciaal onderwijs bezoeken. Daarnaast heerst er ontevredenheid onder ouders. Het komt voor dat zij maanden zoeken naar een school voor hun kind omdat er geen algemene toelatingsregels zijn opgesteld. De commissies kunnen deze problemen oplossen en daarnaast is het belangrijk dat ouders meer inspraak krijgen in het kiezen van een juiste school voor hun kind.⁶⁷

⁶⁴ Handelingen der Staten Generaal (1978/1979) B 14 400-14 497, 14 415, (nummer 3) 1.

⁶⁵ Handelingen der Staten Generaal (1976/1977) B 14 392-14 432, 14 415 (nummer 1-2) 6.

⁶⁶ Idem, 15.

⁶⁷ Idem, 34.

De nota geeft suggesties over de toekomst van het speciaal onderwijs. De overheid wil meer macht over de scholen zodat zij de groei kunnen beperken. Het opstellen van een afzonderlijke wet lijkt de beste manier om volledige controle te krijgen. De kennis over het speciaal onderwijs is echter niet groot genoeg om binnen afzienbare tijd een wet op te stellen. Een Interim-wet biedt daarom uitkomst.⁶⁸ Een tijdelijke wet lost dringende problemen op en geeft de tijd experimenten uit te voeren. De nota beschrijft de inhoud van deze experimenten niet maar ze moeten de grip op het speciaal onderwijs verstevigen.⁶⁹

De bijlage van de nota bevat een toelichting van de Onderwijsraad. Deze raad geeft advies over het onderwijsbeleid en is in 1919 opgericht. De overheid benoemt de leden van de raad (per KB) voor vier jaar. Het is mogelijk deze termijn twee keer te verlengen. De raad is onafhankelijk en kan advies uitbrengen wanneer bewindslieden hier niet om vragen.⁷⁰ In de nota speciaal onderwijs geeft de raad een gewenst advies over de beleidsplannen. Ze zijn voor een grotere rol van ouders. Die vragen al jaren om meer inspraak en verdienen zeggenschap over het leven van hun eigen kind.⁷¹ De raad is tegen het plan om regionale adviescommissies in te stellen. Dat zou de bevoegdheid bij de scholen wegnemen en meer macht aan de overheid geven. De Onderwijsraad wil dat de controle over het toelatingsbeleid bij de scholen voor speciaal onderwijs blijft.⁷²

De Contourennota zorgt voor een politieke discussie over de toekomst van het speciaal onderwijs. De nota uit 1977 geeft deze discussie meer inhoud omdat dit beleidsvoorstel concreter is. Het debat leidt tot aanpassingen in het KB van 1967. In 1978 wijzigt het kabinet de volgende punten:

- De toegangsleeftijd voor het speciaal voortgezet onderwijs gaat omlaag.
- De leeftijd waarop leerlingen het onderwijs verlaten omhoog.
- Er wordt een naamswijziging voorgesteld die vanaf dit punt meteen van toepassing is. Scholen voor debielen en imbecielen bestaan niet langer en worden vervangen door scholen die onderwijs geven aan moeilijk lerende kinderen [MLK] en zeer moeilijke lerende kinderen. [ZMLK]⁷³

De nota is opgesteld als een adviesnota maar de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, Hermes, vindt dat het een beleidsnota moet worden. Het kabinet kan de adviezen dan sneller uitvoeren.⁷⁴ Op 10 september 1979 vindt een openbare commissie vergadering [OCV] plaats waarin de inhoud van de nota aan de orde komt. Alle grote politieke partijen (VVD, PvdA, CDA, D'66 en SGP) hebben een afgevaardigde binnen deze vergadering. De bijeenkomst draait vooral om de steun die de nota speciaal onderwijs binnen de Tweede Kamer krijgt.

De OCV maakt duidelijk dat de nota speciaal onderwijs op steun van de Tweede Kamer kan rekenen. Alle partijen zijn het in essentie met de nota eens en willen zo snel mogelijk een Interim-wet zien. De partijen komen grotendeels met dezelfde, kleine, punten van kritiek. Zo vragen ze nog meer aandacht voor de rol van ouders. De VVD wil een informatiebank oprichten waar ouders voorlichting krijgen over de verschillende schooltypes binnen het speciaal onderwijs. Meer inzicht in de werking van het systeem

⁶⁸ Idem, 41.

⁶⁹ Idem, 34.

⁷⁰ <http://www.onderwijsraad.nl/organisatie> (1-5 2008)

⁷¹ Handelingen der Staten Generaal (1976/1977) B 14 392-14 432, 14 415 (nummer 1-2) 54.

⁷² Idem, 53.

⁷³ Handelingen der Staten Generaal (1978/1979) II B 15 300. Hoofdstuk VIII (nummer 2) 77.

⁷⁴ Handelingen der Staten Generaal (1978/1979) B 14 400- 14 497, 14 415 (nummer 3) 2.

kan de macht van ouders vergroten en zorgt ervoor dat leerlingen op de juiste scholen terecht komen. De andere partijen delen de visie van de VVD. Een groot gedeelte van de vergadering bespreekt de geringe inspraak van ouders en hoe dit punt te verbeteren valt in de toekomst.

De partijen verschillen van mening over een aantal punten. Zo ziet de PvdA de nota speciaal onderwijs niet als een beleidsnota maar als een document dat kan leiden tot een nuttige discussie over het onderwijs.⁷⁵ Ze zijn wel voor een Interim-wet maar zien niets in haastige oplossingen. De andere partijen zijn bereid de nota te aanvaarden als beleidsdocument maar eisen duidelijke oplossingen voor de bestaande problemen. Ook willen ze meer uitleg over de toepassing van experimenten binnen het speciaal onderwijs omdat dit in de nota niet is omschreven. Alle partijen zijn het echter eens over het volgende punt:

“Als er iets moet vaststaan op lange termijn dan is het wel een betere samenhang tussen regulier en speciaal onderwijs.” (Van Ooijen, namen de PvdA)⁷⁶

Hermes (CDA) stelt voor om de basisscholen meer mogelijkheden te bieden om kinderen met een gedragsprobleem of handicap les te geven. Als na een bepaalde periode deze extra zorg geen voldoende ondersteuning biedt, wordt een kind doorverwezen naar het speciaal onderwijs. Omgekeerd moeten die scholen erop gericht zijn leerlingen terug te brengen in het reguliere onderwijs.⁷⁷ In elk geval moet een leerling tot zijn volle potentie kunnen komen. Of, zoals Ginjaar-Maas (VVD) het verwoordt:

*“Het onderwijs -regulier en speciaal- is er voor de leerling en niet andersom.”*⁷⁸

De OCV toont aan dat Kamerleden niet langer negatief zijn over integratie. Ze verwelkomen het idee van een Interim-wet omdat dit kan leiden tot een betere samenwerking zien tussen regulier en speciaal onderwijs. Integratie is alleen mogelijk als de overheid meer macht heeft over het speciaal onderwijs. De Interim-wet moet scholen onder strenger toezicht plaatsen om samenwerking af te dwingen. In de wet moet ruimte zijn voor het individu van het kind en ouders moeten meer zeggenschap hebben. De volgende paragraaf bespreekt de inhoud van de Interim-wet en bekijkt of de bovenstaande voornemens zijn behaald.

⁷⁵ Handelingen der Staten Generaal (1978/1979) OCV, 1-1544, 1514.

⁷⁶ Idem, 1514.

⁷⁷ Idem, 1523.

⁷⁸ Idem, 1514.

3.2 Inhoud van de Interim-wet

De nota speciaal onderwijs is een voorbode van de Interim-wet. In het zittingsjaar 1980/1981 wordt de wet opgesteld en aan de Tweede Kamer aangeboden. Uiteindelijk is de wet op 1 augustus 1985 van kracht en geldig voor een periode van tien jaar.⁷⁹ De inhoud van de wet is minder vooruitstrevend dan de eerdere debatten over de wet aangeven. Het KB van 1967 blijft grotendeels intact. Toch zijn er een aantal interessante punten te ontdekken in de wet. Deze punten lijken een aanloop naar beleidsplannen als WSNS en de Rugzak en ze komen in deze paragraaf aan de orde.

De Interim-wet stelt vast dat het speciaal onderwijs bestaat uit 14 verschillende schooltypes.⁸⁰ De indeling lijkt op de huidige indeling met zijn vier clusters. De verschillende scholen zijn teruggebracht van twintig naar veertien omdat er sprake is van interne integratie. Daarbij zijn verschillende gerelateerde schooltypes bij elkaar geplaatst. Daarnaast streeft het kabinet naar externe integratie.⁸¹ In artikel elf wordt dit voornemen op de volgende manier geformuleerd:

“Zo mogelijk brengt het (speciaal onderwijs) kinderen tot het volgen van gewoon onderwijs in scholen voor basis-of voortgezet onderwijs.”⁸²

In de Memorie van Toelichting [MvT] staat duidelijk dat artikel elf met opzet is opgenomen in de wet om de kloof tussen speciaal en regulier onderwijs te dichten. De Interim-wet is het teken dat de Nederlandse politiek integratie serieus neemt. De wens om regulier en speciaal onderwijs te integreren, wordt voor het eerst wettelijk vastgelegd.

Bij het opstellen van de wet is de Onderwijsraad om aanbevelingen gevraagd. Dit advies staat afgedrukt in de MvT. De onderwijsraad wil een overlegorgaan opzetten. Dit orgaan moet het contact tussen regulier en speciaal onderwijs intensiveren.⁸³ In de Interim-wet is het advies van de Onderwijsraad niet letterlijk overgenomen. Wel zijn er plannen te vinden die samenwerkingsverbanden tussen regulier en speciaal onderwijs als einddoel hebben. De Interim-wet introduceert het concept van ambulante begeleiding. Deze begeleiding is met name voor blinde en slechtziende leerlingen. De ambulante begeleiders observeren op scholen voor speciaal en regulier onderwijs. Daarbij bekijken zij of leerlingen vanuit het speciaal onderwijs terug kunnen naar de reguliere klas. Ook proberen ze zoveel mogelijk te voorkomen dat een leerling onnodig wordt doorverwezen naar het speciaal onderwijs.⁸⁴ De ambulante begeleiding is een voorproef van het latere beleidsplan de Rugzak en past in de plannen van de Tweede Kamer om minder kinderen door te verwijzen naar het speciaal onderwijs.

Om de groei van het onderwijs te beperken zijn de toelatingscriteria verscherpt. De criteria staan in artikel twee als volgt omschreven:

⁷⁹ (Vanaf 1979 tot 1989 ontbreken officiële registers voor de Handelingen van de Staten Generaal. Voor deze jaren is een afwijkend register opgesteld die echter alleen naar boek- en wetnummers verwijst. De bronvermelding voor deze jaren wijkt af van die van eerdere en latere jaren.)

Handelingen der Staten Generaal (1980/1981) Boek 39, wetnummer 16 811, nummers 1-2, 32.

⁸⁰ P. van Gelder, K.A. Gorter (red.) *Atlas van de sociale positie van gehandicapte mensen*. 97.

⁸¹ Handelingen der Staten Generaal (1980/1981) Boek 39, wetnummer 16811 (nummer 1-2) 2.

⁸² Idem, 4.

⁸³ Handelingen der Staten Generaal (1980/1981) Boek 39, wetnummer 16811 (nummer 3-4) 42. (Uit de Memorie van Toelichting)

⁸⁴ P. van Gelder, K.A. Gorter (red.) *Atlas van de sociale positie van gehandicapte mensen*. 101.

‘(Een kind komt in aanmerking voor speciaal onderwijs) wanneer het aangewezen is op een orthopedagogische en orthodidactische benadering.’⁸⁵

In de praktijk betekent dit dat een kind in aanmerking komt voor het speciaal onderwijs wanneer het intensieve begeleiding nodig heeft. Reguliere scholen moeten een kind zo lang mogelijk opvangen binnen het eigen schoolgebouw. Het bovenstaande artikel is in contrast met de toelatingscriteria die in 1967 zijn vastgelegd. Toen was buitengewoon onderwijs voor alle kinderen die niet in staat waren regulier onderwijs op een gewone manier te volgen. De vernieuwde criteria zijn het resultaat van het debat over integratie en de behoefte de groei van het onderwijs te stoppen.

In de nota voor speciaal onderwijs komt het woord experimenten talloze malen voor. In de Interim-wet lijkt het alsof deze experimenten terug komen in het schoolwerkplan. Iedere school voor speciaal onderwijs heeft de wettelijke verplichting een schoolwerkplan op te stellen. Deze plannen moeten meer inzicht verschaffen in de organisatie en inhoud van het onderwijs.⁸⁶ Scholen zijn verplicht dit plan iedere twee jaar op te stellen en bovendien moeten de plannen aan veel voorwaarden voldoen. Alle dagelijkse bezigheden van een schooldirectie zijn in het werkplan terug te vinden. Dit varieert van het aanbieden van lesmateriaal tot een omschrijving van de lesmethodes die leraren gebruiken. In ieder plan beschrijft een school hoe het contact met ouders is. Het schoolwerkplan is zeer uitgebreid en het geeft een grotere werkdruk. Aan de hand van het plan wordt de hoogte van de overheidssubsidie vastgesteld. Het schoolwerkplan betekent een grote toename in administratieve taken voor de schooldirecties. Toch zijn de plannen voor de regering van groot belang om inzicht te krijgen in de werking van het speciaal onderwijs.

Naast het schoolwerkplan bevat de Interim-wet minder ingrijpende wijzigingen. Vanaf 1985 vergoedt de overheid de vervoerskosten van de leerlingen.⁸⁷ Dit is een grote overwinning voor de ouders. Deze vechten al jaren voor een wettelijke vergoeding. Ook zijn de mogelijkheden voor speciaal middelbaar onderwijs uitgebreid. Dit onderwijs bestaat al sinds het KB uit 1967 maar de Interim-wet verlaagt de toegangsgrens voor het middelbaar speciaal onderwijs. Alle leerlingen uit het lager speciaal onderwijs komen in aanmerking voor middelbaar speciaal onderwijs. Alleen de zeer moeilijk lerende kinderen zijn een uitzondering. Voor deze groep is middelbaar onderwijs niet haalbaar.⁸⁸ De verandering in de wet betekent het einde van de geïsoleerde positie van het middelbaar speciaal onderwijs. Het onderwijs was voor de wetwijziging alleen beschikbaar voor leerlingen met gedragsproblemen. De versoepeling van de toelatingseisen vergroot het leerlingenbestand en het aanbod van het lesprogramma. Leerlingen hebben tot hun 21^{ste} recht op speciaal onderwijs wanneer zij daarvoor in aanmerking komen.

De inhoud van de Interim-wet bevalt de meeste Kamerleden zeer goed vanwege het tijdelijke karakter van de wet. Het voorlopig verslag [VV] uit het zittingsjaar 1983/1984 behandelt de Interim-wet. Alle grote partijen zijn voor de invoering van de wet.⁸⁹ De partijen zijn het niet geheel eens over kleine punten in de wet. De PvdA wil een wettelijke bepaling zien die scholen dwingt samen te werken. De overige partijen geloven niet in een

⁸⁵ Idem, 97.

⁸⁶ Handelingen der Staten Generaal (1980/1981) Boek 39, wetnummer 16811 (nummer 1-2) 6.

⁸⁷ Idem, 16.

⁸⁸ Idem, 4.

⁸⁹ Handelingen der Staten Generaal (1983/1984) B 18 314-18 350, 18 321 (nummer 6) 8.

gedwongen samenwerking. Zij vinden het beter om scholen de kans te geven binnen tien jaar een natuurlijk samenwerkingsverbond op te zetten.⁹⁰

De invoering van de Interim-wet in 1985 is belangrijk voor de ontwikkeling van het speciaal onderwijs. De wet houdt zich grotendeels aan het KB uit 1967 waarbij een aantal nieuwe ideeën zijn ingevoerd. Het schoolwerkplan vormt de belangrijkste verandering die van directe invloed is op het speciaal onderwijs. Het plan beïnvloedt de werkdruk op een school voor speciaal onderwijs en de hoogte van de toegekende overheidssubsidie.

De wet geeft een belangrijk signaal. De invloed van het kabinet op het speciaal onderwijs neemt toe en daarmee erkent de politiek dat er een probleem is ontstaan. De groei van het onderwijs loopt uit de hand en er staat grote druk op de scholen. Beleidsmakers vinden nog geen directe oplossing voor dit probleem. De Interim-wet is een tussenoplossing die tegelijkertijd de toekomstige koers van het overheidsbeleid aangeeft. De wet stuurt aan op interne integratie door de inkrimping van de schooltypes maar is voornamelijk gericht op het bereiken van externe integratie. In de tien jaar dat de wet geldt, wordt gezocht naar een manier om leerlingen op het reguliere onderwijs te behouden. Daarom is de wet een keerpunt in de geschiedenis van het onderwijs aan kinderen met een gedragsprobleem en/of handicap. Integratie is niet langer een concept wat in de Tweede Kamer en discussienota's vorm krijgt. De Interim-wet maakt het streven naar samenwerking een wezenlijk onderdeel van het overheidsbeleid. De wet is bovendien een mijlpaal omdat het speciaal onderwijs officiële erkenning krijgt in een wettelijke regeling die alleen voor hen geldt.

In de volgende paragraaf bekijk ik hoe de orthopedagogiek reageert op de Interim-wet. Delen de onderzoekers de standpunten van de overheid? En hoe heeft het begrip integratie zich ontwikkeld binnen het onderzoeksveld van deze wetenschap?

⁹⁰ Handelingen der Staten Generaal (1983/1984) Boek 44, wetnummer 18314 (nummer 6) 2.

3.3 Externe integratie als onderdeel van een debat over de rechten van gehandicapten

De voorgaande paragrafen hebben de toenemende politieke roep om samenwerking tussen het speciaal en regulier onderwijs beschreven. Deze ontwikkeling maakt deel uit van een groter concept. Integratie van gehandicapten in de maatschappij ontwikkelt zich tot een wetenschappelijk thema. Hierbij draait het niet alleen om het speciaal onderwijs maar ook om het afschaffen van aparte zorginstellingen voor gehandicapten en de toegankelijkheid van openbare voorzieningen voor deze groep. Deze discussie heeft zijn weerslag op het denken over externe integratie in het speciaal onderwijs. In de Tweede Kamer is deze omschakeling duidelijk als Kamerlid Ginjaar-Maas in 1978 pleit voor integratie van kinderen met een handicap in de maatschappij.⁹¹ Hierbij spreekt ze niet over een terugkeer naar het reguliere onderwijs maar gaat het over de wenselijkheid om kinderen met een gebrek niet van de samenleving te isoleren.

De orthopedagogiek specificceert het bovenstaande verschijnsel in het regardatiebeginsel. Dit beginsel staat voor het accepteren van een handicap zonder daarbij te oordelen over de gehandicapte persoon.⁹² Het concept ontstaat in de jaren zeventig van de twintigste eeuw en komt voort uit één van de basisprincipes van die tijd: iedereen in zijn eigen waarde laten. Het regardatiebeginsel heeft geleid tot de emancipatorische pedagogiek. Deze vorm van 'opvoeden' heeft lange tijd invloed uitgeoefend op de ontwikkeling in het speciaal onderwijs en het denken over gehandicapten in de orthopedagogiek. Vanuit de grondbeginselen van de emancipatorische pedagogiek wordt een mens met een handicap gezien als een volwaardig persoon. In de begeleiding moet ruimte zijn voor acceptatie van zwakke en sterke punten van een persoon.

De emancipatorische pedagogiek is ontwikkeld binnen de orthopedagogische wetenschap en doet sterk denken aan het ontwikkelingsparadigma. Emancipatorische visies en het eerder genoemde paradigma beïnvloeden zeer waarschijnlijk de maatschappelijke denkbeelden over gehandicapten.⁹³ Het is zeer moeilijk dit feitelijk te bewijzen maar de politieke discussies over leerlingen in het speciaal onderwijs laten wel degelijk een verandering in het denken zien. Het heeft er alle schijn van dat de Nederlandse samenleving het idee van integratie verwelkomt. In de orthopedagogische wetenschap ontstaan ondertussen twijfels over de haalbaarheid van integratie. Deze twijfels krijgen vooral vorm in de gedachtewisseling over de toekomst van het speciaal onderwijs.

Voorstanders van externe integratie voelen steeds meer voor de plannen om regulier en speciaal onderwijs zo snel mogelijk tot samenwerking te laten komen. Ze ondersteunen het principe van de Interim-wet en zijn het met elkaar eens dat alle scholen zich moeten ontwikkelen tot 'orthopedagogisch onderwijsinstituut.'⁹⁴ Binnen deze onderwijsinstututen kunnen alle leerlingen een plaats krijgen zodat verwijzing naar het speciaal onderwijs niet langer noodzakelijk is. Op kleine schaal proberen wetenschappers te bekijken of leerlingen baat hebben bij deze nieuwe vorm van onderwijs. In het voortgezet speciaal onderwijs start een programma dat bekend wordt onder de toepasselijke naam symbiose.⁹⁵

⁹¹ Handelingen der Staten Generaal (1978/1979) OCV,1-1544, 1531.

⁹² G. Bolkestein, S.J.G Duindam, H. Menkveld (red.) *Ontwikkelingslijnen naar het speciaal onderwijs*. 28.

⁹³ Idem, 30.

⁹⁴ Y. van Eekelen, E.Booneman (red.) *De Interim-wet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO) Een ontwikkeling langs twee wegen*. Een publicatie van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. (Den Haag, 1985) 3.

⁹⁵ Symbiose is een biologische term voor het samenleven van twee verschillende levensvormen.

Hierbij krijgen leerlingen een deel van hun vakken aangeboden in het reguliere voortgezet onderwijs. Het idee is dat ze langzaam kunnen wennen aan het volgen van een lesprogramma op een gewone school. Elementen van WSNS en de Rugzak zijn in het programma terug te vinden. Het is niet bekend of leerlingen baat hebben bij het experiment maar de onderzoekers staan volledig achter de samenwerking.⁹⁶

Orthopedagogen lijken niet in volledige externe integratie te geloven. Ik heb veel artikelen over integratie gevonden in de periode van 1975 tot 1985. Over het algemeen hebben die artikelen met elkaar gemeen dat ze het belang van communicatie tussen regulier en speciaal onderwijs benadrukken. Een beter samenwerkingsverband kan leiden tot een daling van het aantal leerlingen dat het regulier onderwijs moet verlaten. De artikelen hebben een interessante gemeenschappelijke factor. Ze richten zich voornamelijk op lom en ZMOK leerlingen.⁹⁷ Integratie is niet van toepassing op alle leerlingen die speciaal onderwijs volgen. De onderzoekers vinden dat leerlingen met gedragsproblemen voornamelijk in aanmerking komen voor terugplaatsing. Deze leerlingen zouden zich beter aan regulier onderwijs kunnen aanpassen dan kinderen met een aangeboren handicap. De gedachte dat integratie alleen bereikbaar is voor kinderen met gedragsproblemen staat lijnrecht tegenover het regardatiebeginsel. Dit beginsel baseert zich op de acceptatie van gehandicapte medemensen en een gelijkwaardige behandeling voor deze groep.

Het is fascinerend om te zien hoe er een verschuiving optreedt binnen de orthopedagogiek. In het tweede hoofdstuk heb ik het ontluikende debat over integratie onderzocht. Het idee is dan nog nieuw waardoor de invulling van integratie als een goed werkend concept weinig tot geen aandacht krijgt. Halverwege de jaren zeventig verandert dit. Onderzoekers proberen zich voor te stellen of een klas kan functioneren wanneer alle leerlingen hetzelfde onderwijs in dezelfde klas volgen. Ze komen er al snel achter dat volledige integratie niet makkelijk bereikbaar is. Kinderen met een aangeboren handicap kunnen problemen vertonen waar reguliere leerkrachten niet mee weten om te gaan. De notie ontstaat dat kinderen zonder (verstandelijke) handicap beter zijn op te vangen dan zij met een handicap. In het Tijdschrift voor orthopedagogiek ben ik geen onderzoeken tegengekomen die daadwerkelijk aantonen dat kinderen met gedragsproblemen gemakkelijker de overstap maken van speciaal naar regulier onderwijs.

De orthopedagogische wetenschap kenmerkt zich in de onderzoeksperiode van dit hoofdstuk door een aantal tegenstrijdige ontwikkelingen. Zo is daar de eerder besproken neiging naar volledige integratie van gehandicapten in de maatschappij waaruit de emancipatorische pedagogiek is voortgekomen. Tegelijkertijd ontwikkelt zich een afwijkende beweging in het denken over speciaal onderwijs. Daar is het gebruikelijk om te geloven dat kinderen met gedragsproblemen terug kunnen naar het reguliere onderwijs. Voor kinderen met een handicap ligt integratie moeilijker. Orthopedagogen hebben de wens dat zij speciaal onderwijs volgen maar weten nog niet hoe ze dit vorm moeten geven.

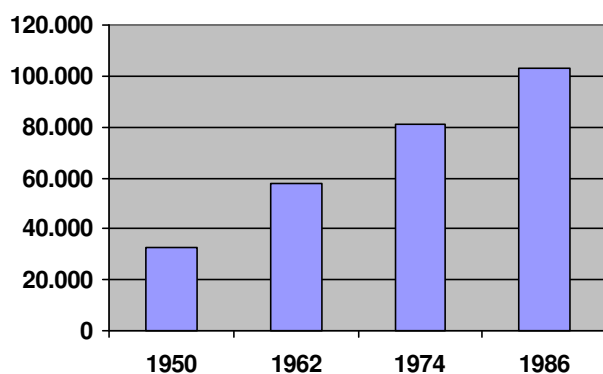
⁹⁶ Y. van Eekelen, E. Booneman (red.) *De Interim-wet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO)* 11.

⁹⁷ R. de Groot, 'De Contourennota en speciaal onderwijs.' In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 15 (1976) 73-86, 84.

3.4 Integratie onder vuur: kritiek vanuit onderwijs en wetenschap

In de Tweede Kamer zijn veel voorstanders voor integratie te vinden. Speciaal onderwijs breidt zich verder uit en samenwerkingsverbanden kunnen helpen de groei van het onderwijs te stoppen. De politici willen koste wat het kost voorkomen dat het aantal leerlingen nog verder stijgt en deze vrees is niet ongegrond. De volgende grafiek laat de stijging in leerlingen zien.⁹⁸

Aantal leerlingen in het speciaal onderwijs tussen 1950 en 1986.



Uit: K. Doornbos en L.M. Stevens, *De groei van het speciaal onderwijs* (A) 15

Het buitengewoon onderwijs heeft in 1950 een kleine 32.000 leerlingen. In 1986 is dit aantal opgelopen tot 103.000. In de tussentijd is het aantal leerlingen dat gebruik maakt van speciaal onderwijs verdrievoudigd. De constante stijging verklaart waarom beleidsmakers zich zorgen maken over het speciaal onderwijs. Politici streven naar integratie en de reden hiervoor is de expansie van het onderwijs en een veranderend beeld ten opzichte van de rechten van gehandicapten.

Wetenschappers kijken alleen naar de functie van speciaal onderwijs. Integratie is geen oplossing voor een bestuurlijk probleem maar kan een middel zijn in de juiste opvang voor kinderen die een handicap of gedragsprobleem hebben. Orthopedagogen houden zich daarom bezig met het definiëren van de term integratie. Dit heeft geleid tot het gebruik van tegenstrijdige definities. Aan de ene kant staat integratie voor een maatschappelijke beweging die voor alle mensen met een *handicap* geldt. In de discussie over het speciaal onderwijs is integratie voornamelijk voor leerlingen met gedragsproblemen. En dan zijn er nog de orthopedagogen die integratie een slecht idee vinden, of het nu gaat om leerlingen met gedragsproblemen of met een handicap. Deze paragraaf richt zich op de toenemende kritiek op integratie binnen de orthopedagogiek en het speciaal onderwijs.

De bekendste tegenstander externe integratie is orthopedagoog Vliegthart. Hij gelooft niet dat reguliere scholen de juiste kennis bezitten om kinderen die speciaal onderwijs nodig hebben op te vangen. Dit argument blijft hij tot zijn dood volhouden. Vliegthart overlijdt in 1976 maar in dat jaar wordt er nog een artikel van hem gepubliceerd. In dit artikel blijft de professor negatief over het concept integratie. Hij ergert zich vooral aan de nonchalante manier van denken over het onderwerp. Naar zijn mening is het niet voldoende om kinderen maar gewoon terug in de klas te plaatsen. Leerkrachten zijn hier niet op voorbereid en het kind lijdt uiteindelijk onder het gebrek

⁹⁸ K. Doornbos en L.M. Stevens, *De groei van het speciaal onderwijs* (A) 15.

aan juiste opvang.⁹⁹ Vliegenthart ziet nog meer obstakels. Zo gelooft hij niet dat de andere kinderen in staat zijn hun gedrag aan te passen zodat de gehandicapte leerling zich geaccepteerd voelt. Hij denkt dat een kind voor een korte periode de ander tolereert maar gelooft niet dat dit iedere dag gebeurt gedurende een schooljaar.¹⁰⁰ Gezonde kinderen zullen automatisch de leerling met een probleem buitensluiten omdat het niet met alle activiteiten kan meedoen. Deze uitsluiting gebeurt niet bewust maar kan ertoe leiden dat de leerling in een isolement terecht komt. Op een school voor speciaal onderwijs voelen leerlingen zich onderling met elkaar verbonden. Ze hebben niet het gevoel alleen en uniek te zijn. Het komt minder snel voor dat een leerling in een sociaal isolement belandt.

Tot slot van zijn artikel stelt Vliegenthart dat de samenleving nog niet klaar is voor integratie. Hij ziet 'te veel weerstand' bij mensen in de maatschappij om externe integratie te laten slagen.¹⁰¹ De orthopedagoog deelt deze mening met andere wetenschappers. In een artikel kwam ik het volgende citaat tegen over de noodzaak van integratie:

*(De uiteindelijke conclusie moet zijn dat) "de samenleving nog weinig tolerant staat tegenover afwijkend gedrag."*¹⁰²

De schrijver komt tot deze conclusie in het jaar 1981, ook bekend als het jaar van de gehandicapten. Het maatschappelijke debat over de rechten van gehandicapten neemt toe. Dit gegeven komt overeen met de normalisatietheorie die eind jaren zeventig aan populariteit wint en de publieke opinie over (verstandelijk) gehandicapten als individu beïnvloedt. Tegelijkertijd zien we in de orthopedagogiek een tegengestelde beweging opkomen. Deze wetenschappers geloven niet langer dat externe integratie de problemen oplost. De voornaamste argumenten daarvoor zijn hierboven genoemd. Het is opvallend dat een klein percentage orthopedagogen maatschappelijke verharding ziet optreden in deze periode terwijl hier geen hard bewijs voor te vinden is. De mogelijkheid bestaat dat Vliegenthart en zijn medestanders praktijkervaringen hebben opgenomen in de onderzoeksresultaten die zij presenteren. Zij kunnen op reguliere scholen gezien hebben dat zowel leerkrachten als leerlingen integratie afwijzen. Tegenstanders van samenwerkingsverbanden verwerpen het idee niet maar geloven dat de samenleving nog niet klaar is voor integratie.

Het speciaal onderwijs kent zijn eigen redenen om externe integratie een halt te willen toeroepen. Veel leerkrachten zijn bang dat hun specialisme zal verdwijnen.¹⁰³ De schoolbesturen delen deze vrees aangezien zij het belang van hun eigen school verdedigen. Goede samenwerkingsverbanden leiden ertoe dat scholen voor speciaal onderwijs sluiten omdat ze overbodig zijn.¹⁰⁴ Bovendien willen ze liever overgaan op interne integratie. De scholen willen de bestaande kennis bundelen in kleine clusters. Hierdoor zijn ze in staat leerlingen beter en sneller door te verwijzen binnen het speciaal onderwijs zelf. Samenwerking met het reguliere onderwijs is daarbij geen optie. De opzet lijkt veel op het huidige systeem waarbij de aanwezige expertise is opgedeeld in vier

⁹⁹ W.E. Vliegenthart, 'Integratie- geen simpele zaak..' In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 15 (1976) 109-114, 109.

¹⁰⁰ Idem, 110.

¹⁰¹ Idem, 113.

¹⁰² R. de Groot, 'Integratie: mooi en lelijk.' In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 20 (1981) 567-574, 571.

¹⁰³ J.J. Dumont, 'Speciaal onderwijs en de specialisten.' In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 15 (1976) 97-102, 99.

¹⁰⁴ W. Froentjes, J.Rispens, 'De aansluiting buitengewoon onderwijs-basisonderwijs II.' In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 20 (1981) 362-373, 365.

clusters. De angst die binnen het speciaal onderwijs leeft zorgt voor het afhouden van contacten met het reguliere onderwijs. In 1981 benadert de overheid scholen voor bijzondere projecten die moeten leiden tot verbeterde contacten tussen de onderwijsvelden. Meer dan de helft van de scholen voor speciaal onderwijs slaat het aanbod af. Ze beweren geen tijd te hebben voor het starten en onderhouden van het project.¹⁰⁵ Ook hier is het onderliggende motief de vrees voor het voortbestaan van het speciaal onderwijs.

Het reguliere onderwijs doet eveneens geen pogingen de samenwerkingsverbanden te versterken. Zij hebben andere motieven om integratie niet te verwelkomen. Kinderen met een handicap of een gedragsprobleem geven een leerkracht extra werk. De meeste leerkrachten en schoolbesturen staan negatief tegenover een verhoging van de werkdruk. Het gevolg is een afwijzende houding wanneer het gaat over samenwerken. De scholen doen geen moeite contact op te nemen met het speciaal onderwijs wanneer ze twijfelen aan de capaciteiten van een leerling. In 1984 wijst een onderzoek uit dat reguliere scholen pas in aanraking komen met de speciale wanneer ze een kind niet meer op school kunnen behouden.¹⁰⁶ Op dit punt is er sprake van gedwongen contact. Een commissie besluit of een kind speciaal onderwijs nodig heeft. De reguliere scholen hebben niets in te brengen op het moment dat de commissie tot de conclusie komt dat overplaatsing nodig is. Het delen van kennis kan meer inzicht geven in de specifieke gedragsstoornissen van leerlingen. Reguliere scholen weten dan hoe ze deze kinderen het beste kunnen opvangen. Gebrek aan tijd en angst voor het onbekende leidt tot een grote mate van onbegrip tussen het regulier en speciaal onderwijs.

Ondertussen blijkt dat integratie in het buitenland niet zo goed werkt. De situatie in Denemarken is tot ongeveer 1980 een voorbeeld voor orthopedagogen. Toch lijkt het erop dat integratie niet werkt. De plaatsing van gehandicapte leerlingen op reguliere scholen is het begin geweest van een te hoge werkdruk in de klas. Bovendien hebben de scholen hoge uitgaven. De extra leerkrachten die nodig zijn om de kinderen te begeleiden kosten veel geld. Ten slotte klagen de onderwijsinstellingen over de verminderde individuele aandacht die ze leerlingen kunnen schenken.¹⁰⁷

Het artikel over Denemarken toont de zwakke punten van integratie en dit heeft zijn effect op de meningen van orthopedagogen. De Scandinavische landen zijn de voorlopers op het gebied van speciaal onderwijs. Het onderwijs zou daar de goede kant opgaan en Nederland moet het voorbeeld van die landen volgen. Integratie mag dan het antwoord zijn van de overheid op de toenemende groei maar de orthopedagogiek begint te twijfelen aan de juistheid van externe integratie.

¹⁰⁵ Idem, 363.

¹⁰⁶ S. Blaauboer, 'Het innovatieproces basisschool en de plaats van de ontwikkelingsprojecten zorgbreedte/buitengewoon onderwijs -basisonderwijs daarbinnen.' In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 23 (1984) 138-149, 144.

¹⁰⁷ J. de Reus, 'Buitengewoon onderwijs in Denemarken op de tweesprong.' In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 20 (1981) 109-110, 109.

3.5 Conclusie

De Interim-wet is de voorbode van de beleidsplannen WSNS en de Rugzak. Deze plannen komen in het volgende hoofdstuk aan de orde. De Interim-wet is belangrijk voor de acceptatie van het speciaal onderwijs als een aparte tak van onderwijs. In dat opzicht zit er een tegenstrijdigheid in de wet. De wet wordt ingevoerd om het proces van integratie te versoepelen maar geeft het onderwijs tegelijkertijd een eigen identiteit. Van 1985 tot 1995 zoekt de overheid naar oplossingen voor de moeizame samenwerking tussen speciaal en regulier onderwijs. De overheid heeft integratie omarmd en is overtuigd van de werking van het concept.

Ondertussen zijn de ontwikkelingen in de orthopedagogiek in tegenspraak met de politieke situatie. Verscheidene orthopedagogen staan achter externe integratie maar verschillen van mening over de invulling daarvan. Aan het einde van de jaren zeventig ontstaat de tendens om integratie vooral te betrekken op leerlingen met gedragsproblemen. Deze leerlingen zijn beter op te vangen in het reguliere onderwijs maar bewijs hiervoor is niet gemakkelijk te vinden. Toch zijn er ook orthopedagogen die geloven in een onderwijsinstituut waar iedere leerling zorg op maat krijgt aangeboden. Dit instituut staat ook open voor leerlingen met een (verstandelijke) handicap. In elk geval blijft de discussie over integratie levend.

Tussen 1975 en 1985 ontstaan er ook bezwaren tegen externe integratie. Deze kritiek komt uit het onderwijs (voornamelijk het speciaal onderwijs) en een selecte groep orthopedagogen. De groepen vrezen de consequenties van integratie. Ze zijn bang dat relevante kennis verloren gaat waardoor de zorg voor de leerlingen achteruitgaat. Daarnaast denken de tegenstanders dat de maatschappij niet klaar is voor integratie. Het onbegrip bij kinderen en ouders is te groot om volledige samenwerking tussen gehandicapte en gewone leerlingen mogelijk te maken. Binnen het speciaal onderwijs bestaat de angst dat scholen dicht moeten als reguliere scholen de leerlingen opvangen. De meeste scholen voor speciaal onderwijs staan daarom niet welwillend tegenover het idee van samenwerking. Het reguliere onderwijs denkt dat integratie zal leiden tot de toestroom van een grote groep leerlingen. Dit levert niet alleen extra werkdruk op, maar in veel gevallen zijn ook de leerkrachten niet voldoende opgeleid om kinderen vanuit het speciaal onderwijs op te vangen.

De bovenstaande tegenstrijdigheden leveren een interessant beeld op. De politici zijn nu de grootste voorstanders van externe integratie terwijl orthopedagogen verdeeld zijn over de invoering ervan. Het volgende hoofdstuk bekijkt of deze tegenstelling terug is te vinden in de opzet van WSNS en de Rugzak. Ook gaat het hoofdstuk in op de reacties op de beleidsplannen vanuit de orthopedagogiek. Ten slotte is er ruimte voor de respons vanuit de maatschappij. Daarbij komen vooral ouders aan het woord.

Hoofdstuk 4

Gedwongen samenwerking: De introductie van WSNS en de Rugzak

4.1 WSNS nader bekeken

Na de Interim-wet in 1985 staat het speciaal onderwijs in het teken van experimenteren. Het onderwijs aan kinderen met een handicap of een gedragsprobleem is het onderwerp van een grootschalig onderzoek. Daarbij is voor de Tweede Kamer één vraag zeer belangrijk : Op welke manier kunnen we de toestroom van leerlingen zo veel mogelijk beperken? De beleidsplannen WSNS en De Rugzak zijn het antwoord op deze vraag. Deze paragraaf bespreekt deze beleidsplannen. Daarnaast kijk ik naar de effecten van deze plannen op het onderwijs als geheel.

In 1986 wordt er een wijziging doorgevoerd in de Interim-wet. Scholen moeten in het schoolwerkplan duidelijk omschrijven welke voorzieningen er nodig zijn om een kind over te plaatsen van het speciaal naar het regulier onderwijs. De nadruk ligt niet op de werkwijze die het mogelijk maakt een kind terug te plaatsen maar op de aanpassingen die nodig zijn op een reguliere school om leerlingen goed in te passen.¹⁰⁸ De schoolwerkplannen richten zich niet op individuele leerlingen. In de plannen moeten de scholen beschrijven welke algemene aanpassingen nodig zijn voor terugplaatsing. Dit kan variëren van de inzet van extra leerkrachten tot het installeren van een drempel voor rolstoelen. Door het speciaal onderwijs te dwingen hierover na te denken, hoopt de overheid meer inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden van het terugplaatsen van leerlingen op reguliere scholen. De aanzet voor plannen als WSNS en De Rugzak wordt hiermee gegeven.

In de jaren na de Interim-wet neemt de overheid maatregelen die het leerlingenaantal moet verkleinen. In 1987 verschuift de teldatum van 1 april naar 1 januari.¹⁰⁹ Een teldatum is de datum waarop een school voor speciaal onderwijs aan de onderwijsraad moet doorgeven hoeveel leerlingen er staan ingeschreven. De datum wordt om de volgende reden verschoven: Aan het begin van het jaar telt het speciaal onderwijs gewoontegetrouw minder leerlingen. De adviescommissies plaatsen de leerlingen later in het jaar over nadat blijkt dat regulier onderwijs niet toereikend is voor deze kinderen. De overheidssubsidie die het speciaal onderwijs ontvangt, is afhankelijk van het leerlingenaantal. Een lager aantal leerlingen in januari betekent een vermindering in de uitgaven voor subsidies. De maatregel is ook bedoeld om de stijging van de leerlingen te doen stoppen. Het verschuiven van de teldatum wekt de illusie dat de hoeveelheid leerlingen die het speciaal onderwijs bezoekt daalt. Ten slotte stelt de overheid in 1987 regionale adviescommissies in. Deze commissies moeten bekijken of een kind om de juiste redenen is overgeplaatst naar het speciaal onderwijs. Daarnaast onderzoeken de commissies de mogelijkheden tot externe integratie.¹¹⁰

Het overheidsbeleid draait om het verkleinen van het speciaal onderwijs door middel van integratie en daarom starten er projecten die deze doelen moeten verwezenlijken. Het speciaal onderwijs krijgt van 1985 tot 1995 (gedurende de looptijd van de Interim-wet) ieder jaar een bedrag van 8,4 miljoen gulden voor ontwikkelingsbeleid. Met dit geld krijgen scholen de mogelijkheid om het onderwijs te verbeteren en het lesaanbod te

¹⁰⁸ Handelingen der Staten Generaal (1985/1986) Boek 49, wetnummer 19483 (nummer 1-2) 2.

¹⁰⁹ Handelingen der Staten Generaal (1986/1987) Boek 37, wetnummer 19862 (nummer 3) 1.

¹¹⁰ Handelingen der Staten Generaal (1987/1988) Boek 51, wetnummer 20578 (nummer 1) 4.

vernieuwen.¹¹¹ Het ontwikkelingsbeleid is een hulpmiddel in de zoektocht naar een oplossing voor de overmatige groei in het speciaal onderwijs.

Het resultaat van het ontwikkelingsbeleid en de onderzochte schoolwerkplannen is halverwege de jaren negentig te zien als WSNS zijn intrede doet. Dit beleidsplan lijkt in theorie op het later ingevoerde Rugzakplan maar er zijn een aantal belangrijke verschillen te ontdekken. De titel van het Weer Samen Naar School project geeft aan waar het in hoofdzaak om draait. In 1995 besluit het kabinet dat meer kinderen terug moeten naar het reguliere onderwijs. Het WSNS beleidsplan is een middel om dit doel te bereiken. Op 1 augustus 1998 wordt de nieuwe wet voor primair onderwijs ingevoerd. In deze wet staat dat kinderen met leer en opvoedingsmoeilijkheden én moeilijk lerende kinderen les krijgen in speciale scholen voor basisonderwijs. De lom en mlk-scholen bestaan niet meer en gaan op in speciale scholen die de naam SBO-scholen krijgen.¹¹² SBO staat voor Speciaal Basisonderwijs maar de scholen behoren niet meer tot het speciaal onderwijs. Zij vallen onder de wet voor het primair onderwijs en horen daarom bij het reguliere basisonderwijs. De SBO-scholen vormen een samenwerkingverband met reguliere scholen binnen een regio in Nederland. Ze moeten in overleg een zorgstructuur aanbieden. Deze zorgstructuur wordt beschreven in een op te stellen zorgplan. Scholen krijgen meer budget voor hun zorgplan als minder dan twee procent van alle leerlingen binnen de regio naar een SBO-school gaat. Wanneer samenwerkende scholen boven de twee procent uitkomen, betalen de reguliere scholen de extra kosten. Deze moeten dan een deel van hun eigen budget aan de SBO-scholen schenken.

Het effect van de bovenstaande maatregel valt niet moeilijk te raden: reguliere scholen zijn erbij gebaat zoveel mogelijk leerlingen op hun eigen scholen te houden. De doelstelling van WSNS onderstreept dit nog eens:

‘Het verbeteren van het vermogen van reguliere basisscholen om kinderen met specifieke onderwijsbehoeften passende zorg en passend onderwijs te geven.’¹¹³

Een belangrijk onderdeel van het beleidsplan is het verkleinen van de klassen in reguliere scholen. Hierdoor zal er meer aandacht zijn voor kinderen met leer en gedragsmoeilijkheden. In 2000 publiceert het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een rapportage die ingaat op de voortgang van het WSNS. Hierin valt te lezen dat het aantal leerlingen met gedragsproblemen dat speciaal onderwijs nodig heeft fors is gedaald.¹¹⁴ Het beleidsplan lijkt effect te hebben maar daar staat tegenover dat de wachtlijsten voor de SBO-scholen lang zijn. De voortgangsrapportage adviseert dat er naar een oplossing voor dit probleem wordt gezocht.

Er is niet onmiddellijk politieke steun voor WSNS. Het voorstel komt in 1991 in de Tweede Kamer maar die heeft tijd nodig om de consequenties van het plan te overzien. In de jaren daarop wordt WSNS verder uitgewerkt. In 1996 vindt er een algemeen overleg plaats tussen de commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en staatssecretaris Netelenbos.¹¹⁵ De commissie controleert de voortgang van WSNS en bestaat uit

¹¹¹ Handelingen der Staten Generaal (1986/1987) Boek 37, wetnummer 19834 (nummer 3) 6.

¹¹² <http://www.minocw.nl/wsns/documenten/P3>, op deze webpagina staat de publicatie Voortgangsrapportage Weer Samen naar School. Dit document is op 11 april 2000 aan de Tweede Kamer aangeboden door staatssecretaris Adelmund van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Doorkiesnummer 3682, kenmerk PO/KB-00/14071. 2.

¹¹³ Voortgangsrapportage WSNS, 3.

¹¹⁴ Voortgangsrapportage WSNS, 2.

¹¹⁵ Handelingen der Staten Generaal (1995/1996) 21860 (nummer 44) 1.

afgevaardigden van alle politieke partijen in de Tweede Kamer. In dit overleg vraagt de commissie om een haalbaarheidstoets. Deze toets moet uitwijzen of WSNS realiseerbaar is.¹¹⁶ De toets is positief maar de Kamerleden eisen meer duidelijkheid over de werking van het plan voordat de wet op Primair onderwijs in 1998 van start gaat. De bezwaren zijn van inhoudelijke aard en betreffen de uitvoerbaarheid van het plan. Principieel zijn de partijen niet tegen WSNS. In 1995 blijkt uit een commissievergadering dat alle partijen het motief achter het plan steunen. Ze willen dat kinderen worden opgevangen in het reguliere onderwijs als dat haalbaar is.¹¹⁷

WSNS gaat per 1 augustus 1998 van start. Dit is later dan het kabinet heeft gepland maar de Kamer wilde niet eerder akkoord gaan. Principieel zijn de partijen niet tegen integratie maar ze willen een goede uitwerking ervan zien.

4.2 Invoering van de Rugzak

In de bovenstaande beschrijving van WSNS is het duidelijk dat alleen kinderen met leer en gedragsmoeilijkheden geschikt zijn voor het project. Eerder hebben orthopedagogen aangegeven dat deze groep het meest in aanmerking komt voor integratie. Leerlingen met gedragsproblemen vereisen een bovengemiddelde hulp maar creëren minder extra werkdruk dan kinderen met een (verstandelijke) handicap. Sommige onderzoekers vinden daarom dat integratie bij gedragsproblematiek begint. Het kabinet volgt deze redenering en ontwikkelt WSNS vóór de Rugzak. De plannen zijn echter met elkaar verweven en vormen de werktuigen om integratie in te voeren. In 1996 wordt het beleidsplan de Rugzak gepubliceerd maar het plan zou pas in 2003 gestalte krijgen in de wet leerlinggebonden financiering. [lgf-wet] De wet laat lang op zich wachten omdat de Rugzakregeling dezelfde tegenstand krijgt in de Eerste en Tweede Kamer als WSNS. Vanaf 1996 wordt het plan gecontroleerd totdat het in 2003 geperfectioneerd is in de lgf-wet. De kritiek is niet gericht op het proces van integratie. Leerlingen met een handicap hebben recht op regulier onderwijs maar de Kamerleden twijfelen over het plan. Op 26 november 2002 stemt de Eerste Kamer voor de lgf-wet. De VVD en SP stemmen tegen omdat de partijen denken dat het plan niet uitvoerbaar is.¹¹⁸ Deze vergadering is representatief voor de aanwezige tegenstand in zowel de Eerste als Tweede Kamer. De plannen zijn niet bij definitie slecht maar er bestaat angst dat ze niet kunnen worden gerealiseerd. De wet verkrijgt goedkeuring op het moment dat het kabinet die angsten heeft weggenomen.

De Rugzak is, in mijn ogen, het resultaat van een lange discussie over externe integratie en de rechten van gehandicapten. Na de introductie van WSNS komen leerlingen met een handicap nog steeds niet in aanmerking voor regulier onderwijs. De Rugzak is het antwoord op dit probleem. Dit gedeelte bespreekt het beleidsrapport en de werking van het nieuwe beleid. Ik gebruik de publicatie De Rugzak uit 1996. Het hier volgende stuk is een weergave van de stand van zaken in dat jaar. Later in deze paragraaf komen de belangrijkste verschillen tussen de aanvankelijke plannen in 1996 en de wetgeving in 2003 aan de orde.

Het basisprincipe van de Rugzak is simpel. Leerlingen uit het speciaal onderwijs krijgen de kans naar een reguliere school te gaan. Een Rugzakje bestaat uit de

¹¹⁶ Idem, 2.

¹¹⁷ Handelingen der Staten Generaal (1995/1996) 21860 (nummer 35) 1.

¹¹⁸ Handelingen der Staten Generaal (2002/2003) Eerste Kamer, nummer 8. 209

persoonlijke financiering die een leerling meekrijgt als hij of zij besluit naar het reguliere onderwijs te gaan. De zorg die een kind vereist moet wel haalbaar zijn voor de school waar de leerling zich aanmeldt. Bovendien is het belangrijk dat een leerling voldoende intelligent is om onderwijs te kunnen volgen. Het Ruzzakje kan daarom niet aan iedereen worden gegeven. In het beleidsplan zijn de volgende voorwaarden voor het verkrijgen van De Ruzzak te vinden:

- De Ruzzak mag aan ieder kind met een ernstige handicap worden verstrekt.¹¹⁹ Een kind moet in staat zijn het onderwijs enigszins te begrijpen. Daarom zijn er groepen die niet in aanmerking komen voor een Ruzzak. Dit zijn voornamelijk kinderen met een ernstige meervoudige handicap. Deze kinderen zijn niet in staat onderwijs te volgen omdat zij hiervoor de verstandelijke vermogens missen.
- De hoogte van de financiële bijdrage hangt af van de beperking van de leerling en het aantal aanpassingen die een reguliere school moet maken om het kind les te kunnen geven.¹²⁰
- Budgettoekenning wordt vastgesteld wanneer een leerling door de zogenaamde 'indicatiestelling' heen is. In simpele bewoordingen houdt dit in dat een kind voor een commissie verschijnt die bepaalt welk niveau de leerling heeft. Er wordt gestreefd naar een nationaal systeem van gelijke toelatingseisen. Het is daarom nodig classificatiesystemen te ontwikkelen die vastleggen wanneer er sprake is van een aangeboren handicap. Diagnostische vakdeskundigen hebben de opdracht deze classificatiesystemen op te zetten. De toelatingscommissies dienen rekening te houden met de aanbevelingen van deze deskundigen. Aan de hand van de opgestelde classificatiesystemen wordt bepaald of een kind geschikt is voor het speciaal onderwijs of een Ruzzak.¹²¹ De toelatingscommissie bestaat uit een psycholoog of orthopedagoog met aantoonbare expertise binnen het veld van onderzoek. Ook zitten er afgevaardigden uit het speciaal en regulier onderwijs in de commissie en ten slotte een voorzitter die beschikt over voldoende bestuurlijke kennis.¹²²
- Het uiteindelijke besluit over de schoolkeuze wordt genomen door de ouders. Zij beslissen of hun kind naar het speciaal of regulier onderwijs gaat. De indicatiestelling moet dan aangeven dat het kind beide opties heeft.¹²³
- Wanneer de ouders een reguliere school kiezen moet deze school een individueel handelingsplan voor de leerling opstellen. Dit plan stelt vast hoeveel financiële hulp nodig is om het kind naar het reguliere onderwijs te verwijzen. Ieder jaar moet de school een nieuw handelingsplan opstellen. Dit plan beïnvloedt dan opnieuw de hoogte van de financiële vergoeding.¹²⁴ Het handelingsplan lijkt zeer op het schoolwerkplan wat tijdens de Interim-wet is ingevoerd. Maar dit handelingsplan is een verkleinde versie waarbij niet de gehele school maar één leerling aan de orde komt.

De hierboven beschreven punten geven het beleidsplan de Ruzzak weer zoals het in 1996 is opgesteld. Het duurde nog even voordat de Ruzzak daadwerkelijk van start ging.

¹¹⁹ *De Ruzzak. Beleidsplan voor het onderwijs aan leerlingen met een handicap.* Publicatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (Den Haag, 1996) 10.

¹²⁰ *De Ruzzak.* 10.

¹²¹ *Idem,* 18 en 19.

¹²² *Idem,* 21.

¹²³ *Idem,* 10.

¹²⁴ *Idem,* 10.

Op het moment van schrijven is de lgf-wet vijf jaar ingevoerd en gaat de procedure als volgt:

‘De ‘Rugzak’ is een andere naam voor leerlinggebonden financiering. Het is geen echte rugzak, maar een afgepaste hoeveelheid geld die de school ontvangt. Om een rugzak al of niet toegewezen te krijgen, vragen de ouders bij de Commissie voor Indicatiestelling (CvI) een ‘indicatie voor het speciaal onderwijs’ aan. Het geld is alleen voor extra middelen te gebruiken die direct met het onderwijs te maken hebben. De school ontvangt het geld en is verplicht ambulante begeleiding af te nemen. Een ambulant begeleider is iemand die gespecialiseerd is in de begeleiding van scholieren met een beperking, handicap of chronische ziekte op een ‘gewone’ school.

Let op: Scholieren met een visuele beperking komen niet in aanmerking voor een rugzak. Ook kinderen met dyslexie, ADHD, of NLD komen niet vanzelfsprekend in aanmerking voor een rugzak. Dit hangt af van de mate en van eventuele combinaties met andere beperkingen.’¹²⁵

Het bovenstaande citaat brengt een interessant punt naar voren wat niet in de oorspronkelijke beleidsnota is opgenomen. Kinderen met een visuele handicap zijn geen kandidaat voor een Rugzakje. Wanneer we dit koppelen aan de eerdere uitsluitingen (de leerlingen met een meervoudige handicap) blijkt dat de potentiële groep die in aanmerking komt voor een Rugzak kleiner is dan verwacht. In het beleidsplan uit 1996 zijn de auteurs velen malen positiever over de groep leerlingen die van dit plan profijt zouden hebben.

Het Rugzakje kent vele voorwaarden waardoor leerlingen niet altijd in aanmerking komen voor persoonsgebonden financiering. Uitsluiting valt niet te vermijden maar het beleidsplan draait vooral om integratie. De beleidsnota uit 1996 bevat interessante punten over de motivatie achter het plan. De argumenten zijn voornamelijk van humane aard:

- Ouders hebben meer zeggenschap over de positie van hun gehandicapte kind. Zij beslissen waar hun kind onderwijs krijgt.
- Het plan komt tegemoet aan de toenemende behoefte aan integratie. In de loop der jaren vragen verschillende groepen om samenwerking. Sommige scholen binnen het speciaal onderwijs zien graag externe integratie omdat de scholen te veel werkdruk hebben. Ouders willen het beste voor hun kind. Ze zijn de lange reistijden, afzondering en stigmatisering zat.¹²⁶

Het beleidsplan uit 1996 beschrijft waarom de Rugzak zo belangrijk is. Het leidt tot meer invloed van ouders en voorziet aan de behoefte van externe integratie. Bovendien is één ding duidelijk na het verschijnen van de beleidsnota’s WSNS en de Rugzak: de Nederlandse politiek staat ook achter integratie en geeft gehoor aan de geluiden uit de maatschappij. Wat de achterliggende gedachten daarvoor ook mogen zijn. In de volgende paragraaf bekijk ik de ontwikkelingen in de orthopedagogiek tussen 1985 en 1996. Blijven zij verdeeld over integratie en hoe kijken ze tegen de plannen van de overheid aan?

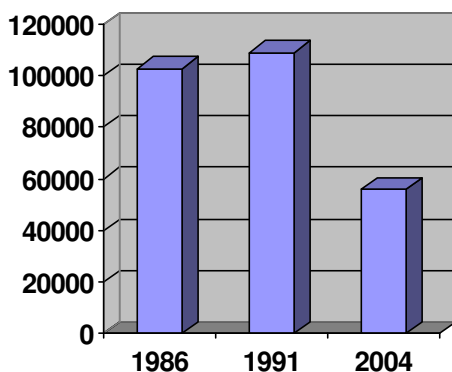
¹²⁵ <http://www.onderwijsnhandicap.nl/index.cfm?pid=195> (21-11-2007)

¹²⁶ De Rugzak. 5.

4.3 Waarom integratie niet langer vanzelfsprekend is

Het aantal leerlingen dat het speciaal onderwijs bezoekt is in een kleine veertig jaar extreem is gestegen. De beleidsplannen van het kabinet zijn ontworpen om deze groei te stoppen. Orthopedagogen geloven niet dat het mogelijk is om de groei van het speciaal onderwijs te stoppen omdat de druk op reguliere scholen te hoog is. Zij denken dat ze uiteindelijk weer op de speciale scholen terecht komen. Officiële cijfers tonen wel degelijk een daling van het aantal leerlingen aan.

Aantal leerlingen in het speciaal onderwijs van 1986 tot 2004



Uit: K. Doornbos en L.M. Stevens, *De groei van het speciaal onderwijs (A)* 15.
P. van Gelder, K.A. Gorter (red.) *Atlas van de sociale positie van gehandicapte mensen*. 103.
M.J.A. van der Hoeven, *Kwantitatieve gegevens en rapport Specifieke aanpak wachtlijsten*.
Gedateerd op 18 januari 2005. Te lezen op: <http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2005-doc-2631.pdf> (10-1-2008) 3.

De statistiek laat zien dat er een sterke afname van het aantal leerlingen valt te constateren. In 1991 telt het speciaal onderwijs 109.207 leerlingen. In 2004, na de invoering van WSNS en de Ruzzak, is dit aantal gedaald naar 55.743. Deze enorme daling komt door de verandering die in 1998 is ingevoerd. WSNS is opgenomen in de wet op primair onderwijs. Met andere woorden: de doelgroep van WSNS hoort niet meer bij het speciaal onderwijs. De statistiek uit 2004 telt de leerlingen op de SBO-scholen niet en dit was in 1991 nog wel het geval. De effecten van externe integratie zijn goed te zien maar het aantal kinderen wat het speciaal onderwijs bezoekt, is nog steeds relatief groot.

WSNS en de Ruzzak lijken een daling van het aantal leerlingen te veroorzaken maar is dit een gewenst resultaat binnen de orthopedagogiek? Tussen 1985 en 1996 blijven onderzoekers verdeeld over externe integratie. Dezelfde tweedeling kwam ook naar voren in het vorige hoofdstuk. Het voornaamste argument voor integratie bestaat nog steeds uit morele bezwaren. Wetenschappers vinden het onaanvaardbaar dat de maatschappij kinderen met een handicap afzondert.¹²⁷ Het protest tegen afzondering is verklaarbaar door de ontwikkeling van het burgerschapsparadigma. Dit paradigma is gebaseerd op een gelijke behandeling voor gehandicapten waarbij er van uitsluiting geen sprake mag zijn. Het paradigma is ontwikkeld in de orthopedagogische wetenschap. Het is daarom

¹²⁷ A. Padmos, A.G Kurvink (red.) *Samenwerking tussen basisonderwijs en speciaal onderwijs*. Een uitgave van het CPS, Christelijk Pedagogisch Studiecentrum. (Hoevelaken, 1986) 7.

aannemelijk dat het de visie van onderzoekers heeft beïnvloed. Daarnaast wordt er nog een ander argument gebruikt. Eind jaren tachtig beginnen onderzoekers zich zorgen te maken over de toenemende leerlingaantallen. Eerder was dit alleen in de politiek een punt van belang. Nu menen de auteurs in het Tijdschrift voor orthopedagogiek dat de toestroom van leerlingen de kwaliteit van het onderwijs negatief beïnvloedt. Externe integratie biedt een logisch antwoord op dit probleem.¹²⁸

De tegenstanders van integratie vormen tussen 1975 en 1985 een minderheid. In deze periode begint hier langzamerhand verandering in te komen. Het is niet langer vanzelfsprekend dat de meerderheid van de onderzoekers externe integratie aanbeveelt. Zij zien vooral het onderwijs voor kinderen met gedragsproblemen sterk groeien. Integratie is niet de manier om deze kwestie aan te pakken. Reguliere scholen moeten kinderen met gedragsproblemen opvangen vóórdát zij in aanmerking komen voor speciaal onderwijs. De toename van deze groep leerlingen heeft een sociaal karakter. Door de uitbreiding van probleemwijken in de grote steden ontstaat er een grotere groep kinderen met gedragsproblemen. Dit gedrag is te wijten aan de slechte leefomstandigheden in een wijk. Het is belangrijk om te onthouden dat dit gedrag niet voortkomt uit een aangeboren afwijking. De problematiek is daardoor beter behandelbaar.¹²⁹ Er moet gekeken worden naar de leefomgeving van kinderen. Verbetering van deze omgeving levert hoogstwaarschijnlijk een afname op van het aantal leerlingen met gedragsproblemen. Integratie plaatst de kinderen terug in het regulier onderwijs maar doet niets aan het al bestaande probleem. Het wordt gezien als een ‘goedkope’ oplossing voor een situatie die niet zomaar weggaat.¹³⁰

De negatieve gevoelens ten opzichte van integratie versterken door berichten uit het buitenland. In Denemarken gaan kinderen met een lichte handicap naar het reguliere onderwijs. Zij volgen hun lessen in dezelfde klassen als de andere leerlingen. Verder heeft iedere reguliere school een aparte klas voor leerlingen met een zware handicap.¹³¹ De situatie in de Verenigde Staten, Zweden en Engeland is te vergelijken met het Deense systeem. In theorie moet er sprake zijn van interactie tussen de aparte speciale klas en de rest van de school. In werkelijkheid is er sprake van een grote mate van segregatie.

Het proces van segregatie treedt in het Nederlandse onderwijs op na de invoering van WSNS. Onderzoek wijst uit dat leerlingen wel les krijgen op een reguliere school maar buiten de klas worden gehouden. Ze nemen deel aan hun eigen, aparte, projecten.¹³² Orthopedagogen vrezen dat segregatie leidt tot vervreemding van de leerlingen. Het buitensluiten van een leerling met een handicap heeft tot gevolg dat het kind wordt gezien als een buitenbeentje. Bovendien kan er afgunst onder de leerlingen ontstaan omdat het kind een speciale behandeling krijgt. Vooral jongere kinderen kunnen jaloers zijn op de individuele aandacht die een leerling met een handicap ontvangt. Een kind kan daarom worden buitengesloten van interactief sociaal contact met de groep. Om dit verschijnsel tegen te gaan is het belangrijk het proces van segregatie te verkorten en kinderen zo snel

¹²⁸ R. de Groot, ‘Speciaal onderwijs: Luxe of noodzaak?’ In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 27 (1988) 143-155, 143.

¹²⁹ J.T.A Bakker, ‘Simpele oplossingen voor een complexe problematiek. Het overheidsbeleid inzake de beheersing van de groei van het s.o.’ In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 28 (1989) 90-96, 92.

¹³⁰ Idem, 93.

¹³¹ J. Rispens, C.J.W Meijer, S.J. Pijl, ‘Over de grens van regulier en speciaal onderwijs. Een vergelijkend onderzoek naar de organisatie van speciaal onderwijs in een zevental landen.’ In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 30 (1991) 93-105, 97.

¹³² C.J.W. Meijer, S.J. Pijl, ‘Voorwaarden voor’Weer Samen Naar School.’ Vergelijkende studie naar de middelen voor leerkrachten in een aantal landen.’ In: *Tijdschrift voor orthopedagogiek*. 34 (1995) 285-299, 295.

mogelijk op te nemen in het reguliere onderwijsproces.¹³³ Dit gebeurt echter te weinig binnen het Nederlandse onderwijs. De meeste onderzoekers beschouwen het proces van externe integratie daarom als een mislukt experiment. Het is niet bevorderlijk geweest voor de werkdruk op de reguliere scholen en er bestaat een kans dat een kind in een sociaal isolement terecht komt. Deze vorm van afzondering kan pijnlijker zijn dan het naar school gaan binnen het speciaal onderwijs. Deze scholen vormen een eigen gemeenschap en de onderlinge band tussen de leerlingen kan in veel gevallen sterker zijn.

Binnen de orthopedagogiek zijn er nog steeds uiteenlopende meningen over de wenselijkheid van externe integratie. Een deel van de onderzoekers verwelkomt de beleidsplannen WSNS en de Rugzak. Deze plannen behandelen kinderen met een handicap als volwaardige burgers die recht hebben op dezelfde vorm van onderwijs. De beleidsplannen springen in op de centrale gedachte achter het burgerschapsparadigma en kunnen daarom op de steun rekenen van een deel van de orthopedagogische wetenschap.

Tegenstanders van externe integratie zien de nieuwe beleidsplannen als een simpele uitweg voor een probleem wat niet gemakkelijk oplosbaar is. Ze zijn bang dat de werkdruk voor de reguliere scholen te groot wordt en dat kinderen in een proces van segregatie terecht komen. Daarbij gaan ze wel naar een reguliere school maar doen ze niet mee aan de dagelijkse gang van zaken. Deze orthopedagogen zien WSNS en de Rugzak als het resultaat van politieke bezuiniging waarbij de leerling de dupe is. De volgende paragraaf bekijkt de reacties op de nieuwe beleidsplannen vanuit het speciaal en regulier onderwijs. Daarbij onderzoek ik of het onderwijs negatief tegenover integratie staat en de argumenten van een gedeelte van de orthopedagogen ondersteunt .

4.4 Het onderwijs over externe integratie

Halverwege de jaren negentig ontstaat er een maatschappelijke discussie over de invoering van de nieuwe beleidsplannen. Deze discussie is grotendeels in de krantenarchieven terug te vinden. Mensen die werkzaam zijn in het onderwijs mengen zich in het debat over de toekomst van de sector. Het archief van de Volkskrant geeft een goed beeld van deze discussie. Om een compleet overzicht te krijgen, wordt er in deze paragraaf ook gebruik gemaakt van artikelen uit NRC Handelsblad.

Op 30 april 1994 schrijft de Volkskrant een artikel waarin melding wordt gemaakt van een bijeenkomst tussen overheid, ouderorganisaties, schoolbesturen en onderwijsbonden.¹³⁴ Het stabilisatieoverleg is een initiatief van de overheid waarin ze willen polsen of WSNS kan rekenen op steun van ouders en onderwijs. Het overleg ligt echter stil nadat twee vooraanstaande onderwijsbonden (KOV en PCO) niet langer wilden meepraten. De bonden zijn niet tevreden met het plan om regionale verwijzingscommissies in te stellen. Deze commissies krijgen volgens de bonden te veel macht waardoor de scholen hun inspraak verliezen. De bonden keren weer terug in het overleg nadat ze een toezegging krijgen dat ze inspraak krijgen in de wijze waarop de commissies gaan werken. Het overleg toont aan dat er in het speciaal onderwijs sprake is van terughoudendheid wanneer het gaat om de plannen van de overheid. Ze zijn vooral bang de volledige controle over de scholen te verliezen omdat de commissies bepalen welke leerlingen waar naartoe gaan. Voor de invoering van WSNS lag deze bevoegdheid

¹³³ Idem, 295.

¹³⁴ 'Onderwijsbonden keren terug in overleg speciaal onderwijs.' In: *De Volkskrant*, 30 april 1994, 3.

nog bij de scholen zelf. De nota speciaal onderwijs uit 1977 sprak over verwijzingscommissies maar dit advies is niet opgenomen in de Interim-wet.

Bij de bekendmaking van WSNS zijn zowel onderwijzers als politici tegen het plan. De Eerste Kamer heeft in 1994 gedreigd het wetsvoorstel te blokkeren. De Kamer heeft bezwaar tegen de verwijzingscommissies en vindt dat ze te snel worden ingevoerd.¹³⁵ Ze eisen uitstel van invoering zodat het kabinet duidelijk kan formuleren hoe deze commissies gaan werken. WSNS krijgt uiteindelijk de goedkeuring van de Eerste Kamer omdat het plan financieel aantrekkelijk is. Een leerling kost in het speciaal onderwijs twee keer zoveel geld als op een reguliere school.

Politici zijn na verloop van tijd vóór de invoering van het beleidsplan. In het onderwijs loopt het niet zo gemakkelijk. In 1994 dreigen alle scholen het WSNS project te boycotten. De directe aanleiding is weer het instellen van de verwijzingscommissies.¹³⁶ De scholen zijn boos omdat ze een periode van vijf jaar is beloofd waarin ze zelf samenwerkingsverbanden opstellen. Het instellen van de verwijzingscommissies lijkt een bewuste poging deze mondelinge overeenkomst te breken. Scholen voor speciaal onderwijs zijn daarom tegen WSNS en de verwijzingscommissies. Ze denken dat ze hierdoor niet meer zelf beslissen welke leerlingen ze mogen toelaten op de scholen.

De discussie over intergratie blijft ondertussen onverminderd actueel. Dit laatste is onder meer te zien aan de hoeveelheid ingezonden brieven die over het onderwerp in de kranten verschijnen. Externe integratie is het onderwerp voor een pittige discussie waarbij veel werknemers uit het onderwijs zich laten horen. Op 10 juni 1995 plaatst de Volkskrant een verzameling brieven waarin de mening van een aantal betrokkenen is gepubliceerd. Schoonhoven, directeur van een mlk-school, schrijft de meest opvallende brief. Door het aankomende WSNS beleid komt zijn school om in het werk. De toegenomen werkdruk heeft de school doen besluiten niet langer mee te werken aan de samenwerkingsverbanden die worden opgezet om WSNS te doen slagen. Op het eerste gezicht lijkt dit een rare oplossing. Uiteindelijk zal WSNS scholen voor moeilijk lerende kinderen minder werk geven omdat leerlingen in het reguliere onderwijs blijven. Maar Schoonhoven beweert dat het onderhouden van samenwerkingsverbanden niet in zijn werkplan past. Daarnaast is hij bang door WSNS de moeilijkste leerlingen te krijgen, kinderen met een lichte gedragsafwijking komen niet meer op een mlk-school terecht. De school moet in de toekomst alleen maar leerlingen opvangen die zeer ernstige gedragsproblemen hebben. In zijn brief beschrijft Schoonhoven WSNS als volgt:

*Een niet te rechtvaardigen maatregel, die naar ons inzicht geen enkel doel dient, of het moet dan zijn een bezuiniging van de overheidsuitgaven.*¹³⁷

Op dezelfde pagina noemt een andere lezer WSNS “*een centenkwestie.*”¹³⁸ De schrijver van de brief is een leerkracht binnen het speciaal onderwijs. De brieven schrijvers die in het speciaal onderwijs werken, zien het plan als een ordinaire bezuinigingsmaatregel en keuren het daarom bij voorbaat af.

Binnen het reguliere onderwijs is niet iedereen even blij met de nieuwe regeling maar zij hebben hier andere redenen voor. Op 5 februari 1996 publiceert de Volkskrant een brief van een directeur van een reguliere basisschool. Deze vindt dat de al bestaande

¹³⁵ ‘Ambitie Weer Samen Naar School was te groot.’ In: *De Volkskrant*, 2 december 1994, 5.

¹³⁶ Idem, 5.

¹³⁷ ‘Geachte redactie: Op speciaal onderwijs kan niet bezuinigd worden.’ In: *De Volkskrant*, 10 juni 1995, 21.

¹³⁸ Idem.

klassen te groot zijn om kinderen op te vangen die eigenlijk speciaal onderwijs nodig hebben. Daarnaast stipt hij aan dat het voorgestelde budget voor deze opvang niet groot genoeg is.¹³⁹ Zelfs niet met inbegrip van de extra middelen die de overheid beschikbaar stelt voor de uitvoering van WSNS. Het regulier middelbaar onderwijs kent een andere problematiek. In april 1997 worden conceptafspraken gemaakt over de samenwerking met het voortgezet speciaal onderwijs.[VSO] Scholen voor VBO en mavo zetten een samenwerkingverband op met de VSO scholen. Dit verband gaat per 1 januari 1999 in en de scholen zijn niet tevreden met het plan. Ze zien integratie als een trend. Het wordt ingevoerd en niemand bedenkt of het haalbaar is.¹⁴⁰ De scholen voorzien vooral problemen bij leerlingen met leer- en opvoedingsproblemen. Lom- leerlingen vertonen in hun pubertijd meer afwijkend gedrag en dankzij de nieuwe regeling wordt het bijna onmogelijk de leerlingen op te vangen binnen het speciaal onderwijs. Bovendien hebben leerkrachten in het reguliere middelbare onderwijs niet de juiste instelling om les te geven aan leerlingen met gedragsproblemen:

*Een docent (in het voortgezet regulier onderwijs) staat allereerst voor zijn vak. In het speciaal onderwijs zijn leraren opgeleid om een leerling pedagogisch te ondersteunen. Leraren uit het reguliere onderwijs moeten daarom eerst worden bijgeschoold.*¹⁴¹

De weerstand vanuit het regulier onderwijs heeft een ander karakter. Scholen vragen zich af of het plan uitvoerbaar is en hebben principiële bezwaren waarbij ze het belang van de leerling op het oog hebben.

In 2003 wordt de Igf-wet van kracht. De Eerste Kamer heeft ook deze regeling lang tegengehouden. Opmerkelijk genoeg vanwege punten van kritiek die nagenoeg gelijk zijn aan de geluiden uit het onderwijs zelf. In 2003 concludeert het PCSO (Protestants-Christelijke Schoolleiders Organisatie) dat meer dan de helft van de reguliere scholen niet in staat is extra zorg te bieden aan leerlingen die dat nodig hebben.¹⁴² De klassen zijn niet kleiner en de kennis over leerlingen met een handicap is gelijk gebleven bij de leerkrachten. In 2004 publiceren Angelien Eijssink en Nico Rosenbeum een artikel dat deze gedachte benadrukt. Eijssink is lid van de Tweede Kamer voor de PvdA. Rosenbeum werkt als directeur bij een onderwijs adviesbureau. Zij schrijven een artikel waarin ze aangeven dat de integratie tussen speciaal en regulier onderwijs volledig is mislukt. Ze stellen dat dit komt door de bureaucratische druk die er op scholen rust. WSNS en de Ruzzak bezorgen het onderwijs veel administratief werk. Bij WSNS komt dit door de samenwerkingsverbanden die ze moeten onderhouden. De Ruzzak bezorgt de scholen veel werk omdat ze een handelingsplan moeten opstellen voor ieder kind dat een Ruzzakje krijgt. Zowel ouders als onderwijsinstanties raken door de toegenomen bureaucratiesering het overzicht kwijt.¹⁴³

In 2006 komt het onderwijs nog meer in opstand tegen integratie. Directe aanleiding is het idee om de zorgplicht in te voeren. Door de zorgplicht mogen reguliere scholen vanaf 2010 leerlingen met een handicap niet meer weigeren. Ook kinderen met een ernstige handicap moeten op een reguliere school geplaatst worden wanneer de ouders aangeven dat ze hier behoefte aan hebben. Het plan roept nogal wat reacties op. Hieronder plaats ik

¹³⁹ 'Geachte redactie.' In: *De Volkskrant*, 5 februari 1996, 7.

¹⁴⁰ 'Integratie speciaal onderwijs geeft problemen.' In: *De Volkskrant*, 3 april 1997, 5.

¹⁴¹ Idem.

¹⁴² 'Droom van integratie nog geen realiteit' In: *NRC Handelsblad*, 13 september 2003, 53.

¹⁴³ 'Zorgleerling past niet in een regulier klas.' In: *De Volkskrant*, 9 maart 2004, 11.

een citaat dat de voornaamste punten van kritiek goed opsomt. De auteur is een directeur van een basisschool in het reguliere onderwijs:

Natuurlijk vinden wij (regulier onderwijs als geheel, red.) het uit ons hart een prima plan maar de uitvoering is problematisch. Gebouwen zijn er niet op ingericht en er is onvoldoende gekwalificeerd personeel. Volgens mij is dit een ordinair bezuinigingsmaatregel op het speciaal onderwijs, die dan weer op ons wordt afgewenteld.¹⁴⁴

Onderzoek in de nationale kranten wijst uit dat integratie voor zowel speciaal én regulier onderwijs niet uitvoerbaar is. Artikelen uit de media geven echter een eenzijdig beeld van een situatie. Daarom bekijk ik in de volgende paragraaf een onderzoeksrapport. In dit rapport mogen scholen hun mening mochten geven over WSNS en de Rugzak. Het is interessant om te zien of dit onderzoeksrapport hetzelfde beeld naar voren brengt.

4.5 Reguliere scholen over de Rugzak

Het beleidsplan de Rugzak gaat in 2003 van start onder de noemer regeling leerling gebonden financiering. De invoering van de Igf-wet geeft aanleiding tot een onderzoek. Het kabinet geeft een onafhankelijk onderzoeksbureau de opdracht te testen of integratie door de Rugzak dichterbij is gekomen. Dit onderzoek wordt uiteindelijk gepubliceerd in vier verschillende deelrapporten. Alleen het laatste deelrapport komt hier aan de orde. Dit rapport heeft als werktitel 'Aanname- en plaatsingsbeleid van rugzakleerlingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs.' Het onderzoek komt drie jaar na de invoering van de Rugzak uit. Het geeft een waardevol inzicht in de besluitvorming die zich op reguliere scholen afspeelt wanneer het gaat om toelating van leerlingen met een rugzakje.

Het rapport is de uitwerking van een onderzoek dat in 2006 op 499 reguliere scholen wordt gehouden. De helft van deze scholen behoort tot het basisonderwijs. De overige scholen maken deel uit van het voortgezet onderwijs.¹⁴⁵ De scholen lopen uiteen van openbare naar gereformeerde scholen, de diversiteit in het Nederlandse onderwijs is daarmee in het rapport verwerkt. De directeurs van de scholen beantwoorden een webenquête. Deze vragenlijst is in het najaar van 2005 naar de scholen toegestuurd.¹⁴⁶ In het onderzoek draait het om de beweegredenen van scholen om een rugzakleerling wel of niet toe te laten. Daarnaast geven ze hun mening over ervaringen met rugzakleerlingen.

Het onderzoeksteam heeft interesse in het beleid dat scholen hanteren wanneer het gaat om de plaatsing van een rugzakleerling. Uit de resultaten blijkt dat negentig procent van de scholen een plaatsingsbeleid heeft geformuleerd. De andere scholen zijn nog bezig met het opstellen van een beleid. Ouders strijden al jaren voor een overzichtelijk toelatingsbeleid. Door een aanwezig plaatsingsbeleid zijn zij in staat te zien welke kinderen een school toelaat voor een Rugzakje. De verwijzingscommissies bepalen of een kind in aanmerking komt voor de Igf-wet. Scholen hebben echter het recht een kind te weigeren wanneer zij kunnen aantonen dat ze niet in staat zijn de vereiste zorg aan te bieden. Het gevolg kan zijn dat kinderen thuis zitten. Ouders willen ze niet op een school

¹⁴⁴ 'Vooral ordinair bezuinigingsmaatregel,' In: *De Volkskrant*, 18 oktober 2006, 3.

¹⁴⁵ L. Sontag, R. van Steensel en B. van Wolput, 'Aanname- en plaatsingsbeleid van rugzakleerlingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs.' (Tilburg 2006) II.

¹⁴⁶ Idem. II.

voor speciaal onderwijs en reguliere scholen weigeren de leerling. Dit kan de reden zijn voor het instellen van de zorgplicht die in 2010 van start gaat. Reguliere scholen mogen dan leerlingen die in aanmerking komen voor een Rugzak niet meer weigeren. De scholen hebben in veel gevallen een beleid ontwikkeld maar de voorwaarden voor plaatsing staan bij een klein percentage nog niet op schrift. In het basisonderwijs heeft ongeveer zeventig procent van de scholen het toelatingsbeleid op papier staan. Binnen het voortgezet onderwijs is het percentage aanmerkelijk lager. Daar heeft drieënvijftig procent van de scholen het beleid op schrift.¹⁴⁷

Een gedeelte van de scholen heeft het plaatsingsbeleid overgenomen uit de samenwerkingsverbanden die na WSNS zijn vastgelegd. Andere scholen (zo'n achtenveertig procent) hebben het beleid zelf opgesteld. De criteria van toelating zijn in deze gevallen binnen de eigen school gemaakt. Dit betekent dat er geen gebruik is gemaakt van de hulp van deskundigen. De scholen hebben het idee dat ze zelf kunnen inschatten hoe ze omgaan met een leerling die een handicap heeft. Zo'n tien procent van de scholen heeft helemaal geen toelatingsbeleid vastgesteld en is niet van plan dit in de nabij toekomst te gaan doen. De voornaamste reden om geen beleid vast te leggen is de hoge werkdruk. De scholen hebben er geen tijd voor.¹⁴⁸

Het meest interessante aspect van het onderzoek is het gedeelte waarin wordt gevraagd naar de criteria van toelating. De resultaten zijn opmerkelijk positief. Zo'n tachtig procent van de rugzakleerlingen krijgt een plek op de eerste reguliere school waar zij zich aanmelden.¹⁴⁹ De meeste scholen hanteren een aantal voorwaarden:

- De meerderheid van het team moet akkoord gaan met plaatsing.
 - De betreffende leerkracht mag geen bezwaren hebben. (Deze regeling geldt alleen voor het basisonderwijs.)
 - Het percentage zorgleerlingen op een school kan niet te hoog zijn.
 - Het onderwijsteam moet voldoende kennis hebben om de leerling op te vangen.
 - De school wil beschikken over voldoende materiele en financiële middelen voor opvang.¹⁵⁰
 - Er is sprake van overleg binnen een WSNS samenwerkingverband..
- (NB: Zo'n achtentwintig procent van de scholen gaat daadwerkelijk in overleg met de WSNS samenwerkingsverbanden.¹⁵¹)

Er valt een verschil te ontdekken tussen basisscholen en scholen voor het voortgezet onderwijs. Binnen basisscholen is de goedkeuring van het team en de leerkracht doorslaggevend in de meeste gevallen. Binnen het voortgezet onderwijs ligt dit anders. Goedkeuring van het lesgevend team vormt geen doorslaggevende factor bij de plaatsing van een leerling. Leerkrachten binnen het voortgezet onderwijs hebben weinig inspraak over de wenselijkheid van integratie. De schooldirecteur neemt de belangrijkste beslissingen.

De scholen die een leerling hebben geweigerd, wordt gevraagd naar de motieven hiervoor. (Dertig procent van de scholen heeft wel eens een Rugzakleerling geweigerd) Dit zijn de meest gegeven verklaringen:

¹⁴⁷ Idem. 11.

¹⁴⁸ Idem. 12.

¹⁴⁹ Idem. 9.

¹⁵⁰ Idem. 14.

¹⁵¹ Idem. 18.

- Zeventig procent van deze scholen is niet in staat de juiste zorg te verlenen.
- Het kind komt beter tot zijn recht binnen het speciaal onderwijs.
- Het lesgevende team of de betreffende leerkracht maakt bezwaar.¹⁵²

Het eerste gedeelte van het onderzoek behandelt de toelatingscriteria binnen het onderwijs. Een ander gedeelte van de vragenlijst gaat dieper in op de voorbereidingen die de scholen hebben getroffen nadat de Rugzak is ingevoerd. De meeste scholen hebben de volgende voorbereidende maatregelen genomen:

- Ze plegen overleg met ouders en ambulante begeleiders.
- Ze nemen contact op met instanties die ervaring hebben in het begeleiden van mensen met een handicap.
- Ze raadplegen verschillende informatiebronnen. Dit varieert van relevante literatuur tot het lezen van overheidsinformatie.¹⁵³

Ongeveer zeventig procent van de scholen heeft één of meer van de bovenstaande maatregelen genomen om klaar te zijn voor een leerling met een handicap. De overige dertig procent vindt het onnodig specifieke maatregelen te nemen. Helaas geeft het onderzoek geen antwoord op de vraag waarom deze scholen het niet nodig vinden zich voor te bereiden.

Ten slotte geeft het onderzoek de scholen de ruimte om een persoonlijke mening te geven over de Rugzak. Dit levert geen eenduidige conclusie op. Iets meer dan de helft van de scholen geeft aan positieve ervaringen te hebben met rugzakleerlingen. Er zijn wel scholen (vijf procent van de basisscholen en veertien procent van het voortgezet onderwijs) die negatief over rugzakleerlingen spreken. De resterende scholen geven geen positieve of negatieve mening maar bevinden zich tussen beiden opvattingen in.¹⁵⁴

Het hierboven beschreven onderzoek bevestigt dat er problemen zijn in het onderwijs. Toch is het totale plaatje een stuk positiever dan mijn onderzoek van de kranten heeft aangegeven. Het reguliere onderwijs heeft tijd nodig gehad om te wennen aan de wijzigingen. De eerste reactie op WSNS en de Rugzak was afwijzend maar langzamerhand komt daar verandering in. Het onderwijs heeft de meeste moeite met kinderen die een ernstige handicap hebben. Het is deze groep leerlingen die niet wordt toegelaten tot de reguliere scholen en waar in de kranten het meest over is geschreven. In de volgende paragraaf ga ik onderzoeken hoe ouders tegenover de plannen van integratie staan. Daarnaast bekijk ik of het zo is dat een kleine groep (leerlingen met een ernstige handicap) een obstakel vormt in de discussie tussen ouders en regulier onderwijs.

¹⁵² Idem. 22.

¹⁵³ Idem 15.

¹⁵⁴ Idem, 25.

4.6 Ouders over integratie

Op deze pagina's onderzoek ik hoe ouders over de Rugzak en WSNS denken. Vinden zij het daadwerkelijk fijn dat hun kind de mogelijkheid heeft om naar de school om de hoek te gaan? De krantenarchieven geven een tweezijdig antwoord op deze vraag. Een artikel uit 1997 beschrijft hoe een zevenjarig meisje een uitblinkende leerling is op de mytylschool waar ze les krijgt. Nu ze niet langer naar deze school gaat, zijn de resultaten achteruit gegaan. Ze vindt het toch fijn dat ze op dezelfde school als haar broertje zit. Een Rugzakje heeft dit mogelijk gemaakt en ze hoeft niet langer ver te reizen. Bovendien kan ze na school met haar nieuwe vriendinnetjes spelen die in de buurt wonen. De vader van het meisje is blij met de overplaatsing. Hij stelt:

De maatschappij is hard, daarom is het beter dat ze zo snel mogelijk integreert en zich leert weren. Dat lukt minder goed op een mytylschool.¹⁵⁵

Hetzelfde artikel laat de andere kant van het probleem zien. Een tienjarig jongetje wil naar het speciaal onderwijs omdat hij niet gelukkig is op zijn reguliere school. Het jongetje is de enige in een rolstoel. Het kind ondergaat pesterijen en voelt zich eenzaam en onbegrepen. De overplaatsing naar een speciale school heeft hem uit zijn isolement gehaald. Zelf omschrijft hij het als volgt:

Op deze nieuwe school ben ik heel gewoon.¹⁵⁶

De twee bovenstaande voorbeelden lijken op het eerste gezicht niets met elkaar te maken te hebben. De beslissingen van de ouders staan lijnrecht tegenover elkaar. Toch is er wel degelijk een overeenkomst te ontdekken tussen de verhalen. De ouders spreken allemaal over het nieuwe gevoel van vrijheid dat ze ervaren. WSNS en de Rugzak hebben deze ouders meerdere opties gegeven en daar lijken ze zeer gelukkig mee te zijn. Maar niet alle artikelen zijn positief van toon. De meeste verhalen vertellen over leerlingen die niet worden toegelaten op de reguliere school waar zij zich hebben aangemeld. Meestal gaat het dan om kinderen met een zeer ernstige handicap. Hierna zal ik twee voorbeelden bespreken. Daarbij kijk ik voornamelijk naar de denkwijze en argumentatie van de ouders. Waarom willen zij hun kind op het reguliere onderwijs hebben?

In Zeewolde heeft een openbare reguliere basisschool een probleem omdat één van de leerlingen uitermate agressief gedrag vertoont¹⁵⁷ Het zevenjarige kind smijt met stoelen. Ook schopt en bijt hij klasgenootjes als er iets onverwachts gebeurt. De school wil het kind laten overplaatsen als blijkt dat de andere leerlingen nachtmerries krijgen door het gedrag van het jongetje. De ouders gaan tegen deze beslissing in beroep. Het jongetje zit zonder onderwijs thuis en zij vinden dat de school wettelijk verplicht is hun kind zorg aan te bieden. De schooldirecteur bevindt zich in een lastige situatie. Zijn school heeft niet de specialistische kennis om de leerling te begeleiden en de andere kinderen zijn bang voor hem. De ouders begrijpen niet waarom het kind als gevaarlijk wordt gezien en voelen zich gesteund door een rapport van een kinderpsychiater. Daarin staat dat het kind, met behulp van medicijnen, zonder problemen naar een reguliere school kan. De rechter ondersteunt deze visie en het jongetje wordt op een andere reguliere school geplaatst.

¹⁵⁵ 'Gewoon doen op de mytylschool.' In: *De Volkskrant*, 8 oktober 1997, 13.

¹⁵⁶ Idem. Pagina 13.

¹⁵⁷ 'Lief joch, Tom, maar hij bijt soms vriendjes.' In: *De Volkskrant*, 28 januari 2000, 3.

Op 9 mei 1997 plaatst de Volkskrant een artikel over de zevenjarige Thiandi. Zij heeft een zware geestelijke handicap, kan niet communiceren en krijgt twee dagen per week les in het reguliere onderwijs. De school wil deze lesdagen stoppen omdat de zorg voor het meisje te veel van de leerkracht vergt. De ouders vechten deze beslissing aan maar kunnen geen andere school voor Thiandi vinden.¹⁵⁸ Alle reguliere scholen wijzen het meisje af omdat ze niet in staat is onderwijs te volgen. De ouders blijven doorstrijden en gaan in latere jaren zelfs naar Italië en Engeland om een reguliere school voor hun dochter te zoeken. Uiteindelijk ontdekken ze in de Verenigde Staten dat Thiandi een IQ boven de 100 heeft waar dit in Nederland op 30 werd ingeschat. Via een speciaal communicatiesysteem kan ze schrijven in zowel Nederlands als Engels.¹⁵⁹ Nu houdt ze haar eigen website bij waar ze een schets geeft van haar leven. Haar verhaal is bijzonder maar toont aan dat een leerling in eerste instantie op de handicap wordt beoordeeld.

De hierboven geschetste situaties zijn slechts twee van de uitermate moeilijke gevallen die ik in mijn onderzoek ben tegengekomen. Vaak staan ouders alleen tegenover de leiding van een school en hebben ze verschillende belangen te verdedigen. Waar ouders alleen maar denken aan het welzijn van hun eigen kind moet een school denken aan het welzijn van alle leerlingen. Deze keuze kan erg moeilijk zijn. In veel gevallen is de leerling de dupe. Het jongetje in de bovenstaande situatie zit een aantal maanden zonder onderwijs thuis. Ook Thiandi heeft jarenlang onderwijs gemist. Beleidsplannen als WSNS en de Rugzak helpen niet om snel tot een concrete beslissing te komen wanneer een school zich eenmaal in een lastige situatie bevindt. Dit komt omdat veel ouders niet willen accepteren dat hun kind niet voldoet binnen het reguliere onderwijs. Ze blijven vechten tegen het stigma dat hun kind niet voldoet aan de eisen van het reguliere onderwijs. In de besproken voorbeelden is dit zeer duidelijk te zien.

De kranten laten zien dat ouders niet eensgezind zijn over de integratieplannen van de overheid. Er zijn verhalen te vinden waarin ouders vertellen hoe blij ze zijn met de gevolgen van de beleidsplannen. Daartegenover staan de verhalen waarin ouders plaatsing op een reguliere school afdwingen. Hiertussen valt een groep te ontdekken die minder frequent aan het woord komt: ouders die het beter vinden als hun kind op het speciaal onderwijs blijft. Zij willen eenvoudigweg niet dat hun kind naar het reguliere onderwijs gaat. In 2006 schrijft een onderzoeksjournalist een artikel waarin hij zijn ervaringen met zijn eigen kinderen als voorbeeld neemt.¹⁶⁰ Zijn kinderen hebben ADD. Deze ziekte is verwant aan ADHD maar dan zonder de hyperactiviteit die met de laatste aandoening gepaard gaat. Zijn kinderen lopen vast op een reguliere middelbare school. Speciaal onderwijs krijgt de tieners weer op de goede weg. Ze komen tot rust in de kleinere klassen en de lessen worden gegeven door een beperkt aantal docenten. Deze ouders hebben een strijd geleverd om de kinderen op het speciaal onderwijs te krijgen. Hoewel de reguliere school met zorgplannen kwam om het probleem op te lossen omdat ze geloven dat de jongens niet in het hokje van het speciaal onderwijs thuis horen. De ouders daarentegen willen alleen wat het beste is voor hun kinderen. Ook nu zien we eenzelfde situatie waarbij school en ouders verschillende belangen nastreven.

Het is duidelijk dat ouders verschillende wensen hebben met betrekking tot integratie. Er zijn ouders die vinden dat hun kind recht heeft op regulier onderwijs en ouders die vinden dat hun kind beter tot zijn recht zou komen in het speciaal onderwijs. De eerstgenoemde groep is het duidelijkst aanwezig maar deze ouders representeren een klein

¹⁵⁸ 'Scholen laten gehandicapt kind niet toe.' In: *De Volkskrant*, 9 mei 1997, 2.

¹⁵⁹ <http://www.thiandigrooff.nl> (28-4-2008)

¹⁶⁰ 'Voor kinderen met een vlekje voldoet alleen bijzonder onderwijs.' In: *De Volkskrant*, 4 november 2006, 2.

percentage van de leerlingen. Kinderen die worden afgewezen op een reguliere school hebben meestal een zware meervoudige handicap. De zorgvraag is eenvoudigweg te groot voor de scholen. Ouders van deze kinderen zijn blij met de Rugzak omdat het een wettelijke ondersteuning biedt bij het gevecht voor regulier onderwijs voor hun kind.

Er is zeer weinig bekend over de gevoelens van ouders wier kind een Rugzakje heeft waardoor het naar een reguliere school kan of niet naar het speciaal onderwijs hoeft. Wat vinden zij van de nieuwe beleidsplannen en staan zij positief of negatief tegenover de veranderingen? In september 2004 presenteert de Federatie van Ouderverenigingen [FvO] een rapport dat antwoord geeft op deze vragen. De titel is: '*Ouders over de Rugzak*'. Ik zal dit rapport gebruiken om te onderzoeken hoe ouders tegenover de werking van de Rugzak staan. De resultaten van het onderzoek zijn gebaseerd op een vragenlijst die onder ouders is verspreid. Aan het onderzoek hebben 175 ouders meegedaan.¹⁶¹ Drieënzeventig procent van deze ouders heeft een kind dat regulier onderwijs volgt met behulp van een Rugzakje. De overige kinderen gaan naar het speciaal onderwijs of bezoeken geen school.¹⁶² De meeste kinderen in de onderzochte groep hebben een verstandelijk beperking, voornamelijk het syndroom van Down. Het onderzoek is dus niet representatief voor de gehele situatie in het speciaal en regulier onderwijs. Toch geeft de uitslag meer inzicht in de gevoelens van ouders over de werking van de Rugzak. Dit is de reden waarom dit rapport toch waardevol is voor deze thesis.

Het rapport besteedt aandacht aan de werking van het indicatietraject. In dit traject onderzoekt een indicatiecommissie of een kind in aanmerking komt voor een Rugzakje. Het traject zorgt voor veel problemen. Vijfendertig procent van de ouders is tevreden over het traject en de werking ervan maar eenenveertig procent toont zich ontevreden.¹⁶³ Het grootste bezwaar van de ouders is het lange wachten op een beslissing. Daarnaast vinden ze de IQ test die in het indicatietraject is opgenomen niet representatief. Deze test kan zeer vermoeiend zijn en bovendien krijgen de kinderen de test in een afgesloten, vreemde ruimte. Dit beïnvloedt, volgens de ouders, de uitslag van de test. De testresultaten zijn belangrijk voor het toekennen van een Rugzakje.¹⁶⁴ Ouders geloven dat veel kinderen niet in aanmerking komen voor regulier onderwijs omdat de IQ score te laag is. Een test in een vertrouwde omgeving zou de resultaten aanzienlijk veranderen.

Het onderzoek geeft de ouders veel ruimte om de lange weg naar een reguliere school te beschrijven. De verhalen in het onderzoek beschrijven een proces van wachten en onduidelijkheid. Toch willen de meeste ouders hun kind op een reguliere school hebben. Hieronder geven ze de belangrijkste beweegredenen voor deze keuze:

- Ze willen dat hun kind meer contact krijgt met buurtgenoten en/of kinderen zonder een handicap.
- Het omgaan met gewone kinderen kan de ontwikkeling van het kind stimuleren.
- Ouders vinden dat hun kind recht heeft op een zichtbare plek in de maatschappij.

¹⁶¹ I. Andriessen, M. Walraven '*Ouders over de Rugzak, onderzoek naar de ervaringen van ouders met leerling gebonden financiering en de toegankelijkheid van het regulier onderwijs.*' (Utrecht, 2004) 8

NB: Dit onderzoek is uitgevoerd door Oberon, een onderzoeks- en adviesbureau voor onderwijs en welzijn. De opdrachtgevers zijn de Federatie van Ouderverenigingen (FvO) en de Vereniging voor de geïntegreerde opvoeding van kinderen met het syndroom van Down. (VIM)

¹⁶² I. Andriessen, M. Walraven. '*Ouders over de Rugzak,*' 9.

¹⁶³ Idem. 11.

¹⁶⁴ Idem. 14.

-Ze vinden het fijn dat het kind in de buurt naar school gaat. Het hoeft niet langer ver te reizen.¹⁶⁵

Het rapport laat een gematigde tevredenheid zien over de werking van de leerling gebonden financiering maar het scheidt wel duidelijkheid in één gegeven: De meeste ouders in het onderzoek vinden integratie wenselijk en hebben De Rugzak gebruikt om hun kind naar een reguliere school te sturen.

4.7 Conclusie

WSNS en de Rugzak brengen de discussie over integratie middenin de maatschappij. Niet langer is er sprake van een gesloten strijd tussen de orthopedagogiek en de overheid. Onderwijs en ouders hebben een stem in het proces van integratie en ze veranderen het denken over het onderwerp. In dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat het enthousiasme over integratie is afgezwakt binnen een deel van de orthopedagogiek omdat het idee ontstaat dat integratie slecht is voor de leerlingen met een handicap. Het kan voor komen dat een kind binnen het reguliere onderwijs in een isolement raakt. Ook spreken onderzoekers over een goedkope oplossing wanneer het onderwerp externe integratie op de agenda staat omdat de oorzaken van de groei-problematiek niet aanpakt. In plaats daarvan verschuift de overheid de werkdruk naar het reguliere onderwijs.

Een andere groep orthopedagogen juicht de nieuwe beleidsplannen toe. Zij zien de plannen als een kans om het gehandicapte kind gelijk te behandelen. In deze denkwijze zien we zeer sterk het burgerschapsparadigma terugkomen. Dit paradigma heeft de visie op gehandicapten veranderd en kan besluitvorming binnen de Nederlandse politiek hebben beïnvloed. Het kabinet stelt dat plannen als WSNS en de Rugzak nodig zijn om kinderen hun waardigheid terug te geven. Het is onaanvaardbaar dat kinderen afgezonderd van de samenleving naar school gaan.

De beleidsplannen WSNS en de Rugzak kunnen uiteindelijk rekenen op politieke steun. Deze steun is niet vanzelfsprekend. Bij de introductie van de beleidsplannen is zowel de Eerste als Tweede Kamer niet overtuigd van de haalbaarheid van de concepten. Ze houden het nieuwe beleid tegen totdat ze ervan verzekerd zijn dat de plannen kunnen slagen. De politici zijn niet tegen externe integratie en gaan uiteindelijk akkoord omdat ze vinden dat alle kinderen recht hebben op onderwijs in de samenleving. Afzondering is daarom geen optie.

Binnen het onderwijs zijn er verschillende meningen over de plannen. Het krantenonderzoek toont aan dat zowel speciaal als regulier onderwijs tegen integratie zijn. Het speciaal onderwijs is bang terrein kwijt te raken. Ze geloven bovendien dat de zorg in het reguliere onderwijs niet voldoet voor leerlingen met complexe handicaps en/of gedragsproblemen. Het reguliere onderwijs heeft andere bezwaren tegen externe integratie. Ze vinden dat de plannen een te grote werkdruk op de scholen leggen. Daarnaast is er sprake van een gebrek aan expertise en klassen die te groot zijn voor de opvang van extra zorgleerlingen. De meeste kritiek laait voor de invoering van de beleidsplannen op. Rapporten die na de invoering van WSNS en de Rugzak zijn gepubliceerd, geven een ander beeld. De protesten zijn minder hevig en het onderwijs accepteert de nieuwe situatie beter dan van te voren werd verwacht. Toch blijft het

¹⁶⁵ Idem. 23.

reguliere onderwijs twijfelen over de opvang van kinderen met een zware handicap. Het zijn vooral die leerlingen die de scholen weigeren. Het is ook die groep die de discussie over integratie levend houdt.

Ten slotte zijn de ouders overwegend positief over integratie. Zij hebben eindelijk inspraak welke scholen hun kinderen bezoeken. Veel ouders hebben bezwaren tegen de bureaucratische uitvoering van de beleidsplannen maar het idee erachter steunen ze wel. Er zijn aanwijzingen dat sommige ouders hun kind niet willen overplaatsen naar het reguliere onderwijs met behulp van een Rugzakje. Zij denken dat het speciaal onderwijs betere zorg verleent. Deze groep ouders neemt een afwijkende positie in. Het overgrote deel wil hun kind niet langer op een school voor speciaal onderwijs zien.

In de eindconclusie van mijn thesis ga ik de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoorden. Ik bekijk hoe het begrip integratie zich heeft ontwikkeld en wat de invloed is van orthopedagogische theorieën, politiek, onderwijs en ouders op de beeldvorming van het begrip.

Het dagcentrum waar ik werk staat middenin een woonwijk. Dat gegeven levert een flink aantal conflicten op. Sommige buurtbewoners klagen geregeld over geluidsoverlast en eisen dat 'die mensen' ergens anders worden ondergebracht. De meeste buurtbewoners zijn echter gewend aan het dagcentrum en knikken vriendelijk wanneer ik ga wandelen met een aantal van mijn cliënten.

Elk jaar is Koninginnedag hét feest van de integratie. Onze jaarlijkse rommelmarkt wordt door de buurtbewoners vol enthousiasme bezocht. Niet iedereen is blij met deze interactie. Ik heb een cliënt, met een licht verstandelijke beperking, die moeilijk tegen verandering kan. Koninginnedag is voor hem geen groot feest maar een dag waarop hij het overzicht kwijt is. Zijn moeder vertelde me ooit: "Hij denkt vaak dat 'gewone' mensen bang voor hem zijn." Ik deed een poging hem gerust te stellen en vertelde dat de 'gewone' mensen hem graag wilden zien. Bovendien liet ik hem weten dat ze zeker niet bang voor hem zijn. Hij dacht even na en zei tenslotte: "Maar ik vind ze wel eng en wil ze niet zien. Telt dat niet dan?"

Hoofdstuk 5: De eindconclusie

5.1 Integratie als veranderend concept

Het streven naar integratie is volledig geaccepteerd in de hedendaagse maatschappij. De plotselinge drang naar samensmelting van verschillende groepen is niet alleen toepasbaar op het speciaal onderwijs. Plannen als de Rugzak en WSNS horen bij een groter geheel waarin ieder mens (met of zonder handicap) een betere positie moet krijgen. Het is daarom niet uniek dat een concept als integratie zijn intrede doet binnen het speciaal onderwijs. De twintigste eeuw wordt gekenmerkt door een niet aflatend internationaal pleidooi voor de rechten van een mens. Op 5 mei 2008 ging het VN-verdrag voor gehandicapten van start. Het verdrag is door 127 landen getekend en 25 landen hebben de nieuwe regels ingevoerd. De deelnemende landen moeten ervoor zorgen dat gehandicapten zonder belemmeringen deel kunnen nemen aan de dagelijkse gang van zaken in de maatschappij.¹⁶⁶ Nederland wil de nieuwe regels vanaf 2009 gaan invoeren en loopt daarmee achter op de ontwikkelingen elders in de wereld. In het speciaal onderwijs is dit ook het geval. Landen als Zweden, Denemarken en de Verenigde Staten introduceerden integratie lang voordat Nederland besloot dit voorbeeld te volgen. Acceptatie is het sleutelwoord van het nieuwe VN-verdrag. Het accepteren van een ander is immers de eerste stap naar samenleven met die ander. In het speciaal onderwijs werkt dit niet anders. Acceptatie van kinderen met een handicap of een gedragsprobleem is nodig om integratie mogelijk te maken.

Deze thesis heeft (vanuit een politiek en orthopedagogisch perspectief) de beleidsplannen bekeken die zijn ingevoerd en/of opgesteld tussen 1967 en 1996 en betrekking hebben op het speciaal onderwijs. Daarbij stond het begrip integratie centraal. In deze conclusie wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag van de thesis. Deze ziet er als volgt uit:

¹⁶⁶ http://www.ango.nl/nieuws/algemeen/index.php?we_objectID=499 (5-5-2008)

- Rondom 1996 kondigen beleidsplannen als WSNS en de Rugzak een verandering aan, een nieuw proces van samenwerking. Welke (maatschappelijke) factoren verklaren deze plotselinge roep om integratie tussen het speciaal en reguliere onderwijs?

Zoals uit de hoofdvraag blijkt, moet deze thesis een antwoord geven op de vraag *waarom* integratie zijn intrede doet binnen het onderwijs. In de volgende paragraaf zal ik dit aspect van de hoofdvraag beantwoorden. In deze paragraaf wil ik ingaan op de verandering in het denken *over* integratie tijdens de onderzoeksperiode. Het is belangrijk dit te analyseren omdat het begrip niet altijd dezelfde betekenis heeft gehad in de besprekingen over de toekomst van het speciaal onderwijs. Inzicht in integratie als begrip geeft daarom meer helderheid over het ontstaan van plannen als WSNS en de Rugzak.

1967 is een belangrijk jaar voor het buitengewoon onderwijs. Lange tijd staan debatten over het onderwijs in het teken van de financiële ongelijkheid tussen het bijzonder buitengewoon en het openbaar buitengewoon onderwijs. Het eerste hoofdstuk gaat uitgebreid in op de consequenties van dit debat. De financiële ongelijkheid wordt grotendeels opgelost door het KB van 1967. Daardoor ontstaat er ruimte om over de werking van het onderwijs na te denken. Binnen het buitengewoon onderwijs is de financiële ongelijkheid zeer vervelend maar het lesgeven en de zorg voor de leerlingen staat centraal. Daar komt nog bij dat leerkrachten en schoolbesturen niet de illusie hebben de politieke besluitvorming te kunnen beïnvloeden. Dit laatste geldt niet voor de orthopedagogische wetenschap. Wetenschappers hebben de kans invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Zij worden vaak gevraagd voor commissies waarin hun specialistische kennis nodig is. Maar ook de orthopedagogen hebben zich lange tijd laten meeslepen door het debat over de financiële ongelijkheid. Daarin hebben zij gepleit voor een gelijke behandeling van alle leerlingen die het buitengewoon onderwijs bezoeken. Terugplaatsing van leerlingen naar het reguliere onderwijs komt in deze discussies niet aan de orde.

Aan het einde van de jaren zestig ontstaat een internationale debat over de rechten van gehandicapten. Deze gedachtewisseling richt zich niet alleen op het buitengewoon onderwijs. Vooral de zorg voor verstandelijk gehandicapten staat in de belangstelling. Deze groep leeft meestal geheel afgezonderd van de maatschappij en dit leidt tot weerstand bij onderzoekers en ouders. Het toenemende wetenschappelijke onderzoek dwingt orthopedagogen om beter over de mogelijkheden van gehandicapten na te denken. Maar het defectparadigma oefent nog steeds zeer veel invloed uit. In dit paradigma zijn gehandicapten niets meer dan patiënten en moeten ze daarom verzorging krijgen. Ze zijn niet in staat zelf beslissingen te nemen omdat ze een ziekte hebben. De invloed van dit paradigma is één van de redenen voor de late opkomst van het denken over integratie. In het buitenland begint het defectparadigma aan invloed te verliezen en ontwikkelen gedragswetenschappers sneller een nieuw paradigma. Dit verklaart waarom de meeste landen eerder aan integratie denken. Nederlandse wetenschappers zijn druk op zoek naar een oplossing voor de financiële problemen binnen het buitengewoon onderwijs én er is geen reden om aan de onaantastbaarheid van het defectparadigma te twijfelen. Uiteindelijk zijn de visies vanuit het buitenland niet langer te negeren. Zowel in de VS als in een aantal Scandinavische landen wordt er gewerkt aan de ontwikkeling van de normalisatietheorie. Deze theorie is niet gericht op de beperkingen van (verstandelijk) gehandicapten maar op de kansen die er wel zijn voor deze mensen.¹⁶⁷

¹⁶⁷ A. van Gennep, *Paradigma-verschuiving in de visie op zorg voor mensen met een verstandelijke handicap*. 8.

De bovenstaande theorie heeft zijn invloed op de Nederlandse wetenschap wat leidt tot de introductie van het ontwikkelingsparadigma. Dit paradigma zorgt ervoor dat het begrip integratie zijn intrede doet in de debatten over de sociale positie van gehandicapten. Dit is terug te zien in het *Tijdschrift voor orthopedagogiek* waar onderzoekers zich voor het eerst gaan afvragen of het wel goed is dat de samenleving kinderen buitensluit. In de beginfase is het duidelijk dat integratie staat voor het geheel opheffen van het buitengewoon onderwijs. Kinderen komen beter tot hun recht op reguliere scholen en moeten hier naartoe omdat dit de moreel juiste keuze is. In het kleine aantal artikelen over integratie denken de auteurs niet na over de praktische werking van het concept. Het idee is nieuw en de eerste wetenschappers die het lef hebben over integratie te schrijven zien alleen de voordelen van een samenleving waarin alle leerlingen naar één school gaan. In de Contourennota is het simpele denken over integratie terug te vinden in de middenschool. Op het moment dat integratie zijn intrede doet is het een nog niet uitgewerkt idee waar de meeste orthopedagogen niet achter staan. In het KB van 1967 is goed te zien dat integratie nog geen rol speelt in de politieke besluitvorming. Het buitengewoon onderwijs kent een uitbreiding van schooltypes en er is weinig tot geen kritiek op het besluit. In het tijdschrift voor Orthopedagogiek verschijnt een aantal artikelen die ingaan op de details uit het KB maar ik heb geen negatieve artikelen kunnen vinden die kritiek hebben op de uitbreiding van het buitengewoon onderwijs. Expansie is een niet overbodige luxe voor een groep leerlingen die snel groeit.

In 1975 staat integratie op de politieke agenda als het idee in de Contourennota naar voren komt. De nota maakt een onderscheid tussen interne en externe integratie. Totale opheffing van het speciaal onderwijs is niet mogelijk maar het is belangrijk het aantal schooltypes in te krimpen. In dit geval spreken we van interne integratie. Het pleidooi over het terugplaatsen van leerlingen behandelt externe integratie. Dit debat gaat vooral over leerlingen met een lichte handicap of gedragsprobleem. In de orthopedagogiek ontstaat een levendige discussie over integratie omdat steeds meer onderzoekers zich achter het idee scharen. Maar integratie staat niet meer voor volledige samenwerking. Een school zou moeten veranderen in een orthopedagogisch instituut waar alle leerlingen opvang krijgen. Daarbij staat niet centraal of de leerlingen in één klas verblijven. Steeds meer orthopedagogen twijfelen ondertussen aan de haalbaarheid van integratie. Het concept heeft tussen 1975 en 1985 verschillende betekenissen. Het kan staan voor interne inkrimping of een betoog voor de plaatsing van zoveel mogelijk leerlingen op reguliere scholen.

Na het jaar 1985 is het begrip intergratie nog ingewikkelder. De Nederlandse politiek heeft het begrip geaccepteerd omdat interne integratie van start gaat op het moment dat de Interim-wet wordt ingevoerd. Het aantal schooltypes gaat van twintig naar veertien. Tegelijkertijd ontwikkelt het kabinet plannen die moeten leiden tot externe integratie. Deze krijgen later bekendheid onder de namen WSNS en de Rugzak. In de orthopedagogiek is een tegenstrijdige ontwikkeling te ontdekken. Het burgerschapsparadigma staat voor individualiteit van een persoon met een handicap. Beslissingen worden door de gehandicapte of ouders genomen en er mag alleen sprake zijn van ondersteuning in de zorgaanbieding.¹⁶⁸ Dit paradigma past uitstekend bij het idee van externe integratie, maar de weerstand tegen de invoering hiervan groeit. Integratie is niet langer op een groot aantal leerlingen toe te passen. Orthopedagogen willen voornamelijk leerlingen terugplaatsen met leer- en gedragsmoeilijkheden. Ze geloven dat

¹⁶⁸ A. van Gennep, *Emancipatie van de zwaksten in de samenleving*. 33.

alleen deze leerlingen goed worden opgevangen in het reguliere onderwijs. Kinderen met een handicap vertonen gedrag waar leraren niets mee kunnen en dus komen deze kinderen het beste tot hun recht in het speciaal onderwijs. In de orthopedagogiek betekent integratie niet altijd hetzelfde. In de discussie over de sociale positie van alle mensen met een handicap is integratie het hoogst haalbare doel. De samenleving moet proberen zo goed mogelijk met gehandicapten samen te leven om ze succesvol te integreren. In het speciaal onderwijs staat (externe) integratie voor een relatief kleine uitloop die alleen geldt voor leerlingen met gedragsproblemen. Op maatschappelijk niveau geldt het begrip voor iedereen maar binnen een discussie over het speciaal onderwijs kan het over een kleine groep gaan.

Het woord integratie is niet veranderd maar de verandering in betekenis is enorm. In het begin van de jaren zeventig heeft integratie een klein aantal voorstanders. Zij geloven dat alle scholen voor buitengewoon onderwijs dicht kunnen omdat dit het juiste is om te doen. Dat is voor hen de betekenis van het begrip integratie. Tegen de tijd dat WSNS en de Rugzak van start gaan, gelooft niemand meer in deze vorm van integratie. De Nederlandse overheid wil, aan het begin van de jaren negentig, grootschalige integratie maar beseft dat er altijd leerlingen zullen zijn die speciaal onderwijs nodig hebben. Het geloof in complete integratie is daarmee verdwenen. Het is belangrijk de verschillende definities van integratie te onthouden in de volgende paragraaf. Daarin komt het *waarom* achter de invoering van integratie aan de orde. Het voorgaande stuk wil duidelijk maken dat het woord integratie niet altijd dezelfde inhoud aanduidt.

5.2 De roep om integratie: Oorzaken voor het invoeren van WSNS en de Rugzak

In deze thesis is er veel aandacht besteedt aan politieke en orthopedagogische ontwikkelingen. Het is echter te eenvoudig om te beweren dat WSNS en de Rugzak zijn ontworpen omdat de Tweede Kamer de groei van het speciaal onderwijs niet meer aankon. Het is ook te eenvoudig om te stellen dat de beleidsplannen zijn ontwikkeld omdat er sprake was van grote invloed vanuit de orthopedagogische wetenschap. De weg naar WSNS en de Rugzak is lang en er zijn diverse factoren die verklaren waarom integratie naar voren komt als de oplossing voor de problemen binnen het speciaal onderwijs.

De groeiende leerlingenaantallen hebben zeker bijgedragen tot de beslissing om WSNS en de Rugzak in te voeren. Vanuit politiek oogpunt is het logisch dat een tak van het onderwijs die steeds groter dreigt te worden, is ingedamd. De sterke groei van het onderwijs is de reden voor de discussies in de politiek over de werking van het speciaal onderwijs. Integratie is hét middel om deze groei te doen stoppen. Eerder is er nooit over integratie gesproken omdat het eenvoudigweg niet nodig was deze optie te overwegen. De politieke reden om WSNS en de Rugzak in te voeren is in essentie heel simpel: Het onderwijs groeit te snel en het remmen van de groei is nodig. Om dit te bereiken moeten leerlingen terug naar het reguliere onderwijs.

De bovenstaande oplossing van het vraagstuk gaat echter voorbij aan de veranderde opvatting over de positie van gehandicapten. Plannen als WSNS en de Rugzak zijn ontstaan omdat politici geloven dat kinderen met een handicap of gedragsprobleem een eerlijke behandeling verdienen. Aan het begin van de twintigste eeuw verwijderden leraren kinderen met een gebrek uit de klas omdat ze te lastig zijn en het lesgeven bemoeilijken. Niemand vindt dit vreemd en afzondering is een maatschappelijk geaccepteerd

verschijnsel. Lange tijd verandert er niets aan dit beeld waardoor het buitengewoon onderwijs wordt. Het is een aparte onderwijstak die werkt met zijn eigen regels. Buitengewoon onderwijs speelt zich af op kleine eilandjes die bijna geen contact hebben met het vaste land. Aan het einde van de jaren zestig komt hier langzamerhand verandering in. De jaren zestig kenmerken zich door een grote drang naar verandering en emancipatie. Deze emancipatie geldt voor een groot aantal groepen, van jongeren tot vrouwen. Ook gehandicapten eisen hervorming en willen het recht op een normaal leven. In veel gevallen wordt er voor hen gesproken, zeker als er sprake is van een mentale handicap bij een persoon. In het speciaal onderwijs zijn het de ouders die in opstand komen tegen de afzondering van hun kind. Zij willen dat hun kind als ieder ander wordt behandeld. De politieke debatten over integratie spreken over ouders die het onderwerp op de agenda hebben gezet.

Ten slotte is er nog een belangrijke factor die verklaart waarom integratie zijn intrede doet. Wetenschappers kijken vaak naar het buitenland om nieuwe ideeën op te doen. Orthopedagogen leren van de voorlopende situatie in (voornamelijk) Scandinavië en brengen deze ideeën naar Nederland. Zij zijn echter niet de enigen die belangstelling hebben voor onderwijsstelsel in Scandinavië. Een aantal keren gaan er politieke afgevaardigden naar een land als Zweden om te zien hoe het gehandicaptenbeleid daar werkt. Van Gennep stelt in 1997 dat deze reisjes geen nut hebben omdat het duidelijk is dat de Nederlanders hier weinig of niets van leren.¹⁶⁹ Van Gennep is één van de meest vooraanstaande wetenschappers op het gebied van (verstandelijk) gehandicapten binnen Nederland. Hij is een orthopedagoog die tot 1999 een benoeming had als hoogleraar verstandelijk gehandicaptenzorg aan de Universiteit van Amsterdam. In de laatste jaren van zijn wetenschappelijke carrière (1996-2002) had hij een leerstoel als bijzonder hoogleraar aan de universiteit van Maastricht.¹⁷⁰ Hij richt zich voornamelijk op de zorg voor verstandelijk gehandicapten en hij doelt op de toestand in deze sector als hij zegt dat er niets is veranderd door de reizen. WSNS en de Rugzak lijken in essentie zeer op de systemen in de Scandinavische landen en naar mijn mening is de invloed van deze landen zeer groot geweest bij het opstellen van de beleidsplannen. In de nota speciaal onderwijs uit 1977 is een apart stuk gewijd aan Zweden en Denemarken. De nota is geïnspireerd door de situatie in deze landen.¹⁷¹ Nederland heeft nooit een voortrekkersrol gehad in het ontwikkelen van beleid voor gehandicapten en speciaal onderwijs. Oriëntatie op de ervaringen in het buitenland is noodzakelijk bij het bedenken van nieuwe beleidsplannen omdat andere landen meer expertise hebben.

De invoering van WSNS en de Rugzak kan verklaard worden door één grote maatschappelijke verandering die in de twintigste eeuw plaatsvond. Dit is de toenemende roep om gelijkheid die ook in de zorg en scholing is doorgedrongen. De specifieke vraag om externe integratie binnen het speciaal onderwijs ontstaat door de volgende drie factoren:

- Voor het Nederlandse kabinet is integratie noodzakelijk om de groei van het onderwijs te stoppen.
- De orthopedagogen in Nederland willen steeds beter onderwijs voor kinderen met een handicap en overwegen daarom (onder andere) integratie.
- De voortrekkersrol van andere landen.

¹⁶⁹ A. van Gennep, *Paradigma-verschuiving in de visie op zorg voor mensen met een verstandelijke handicap*. 6.

¹⁷⁰ H. Beltman, *Buigen of barsten?* 101-103.

¹⁷¹ Handelingen der Staten Generaal (1976/1977) B 14 392-14 432, 14 415 (nummer 1-2) 20.

Het is niet mogelijk één van de bovenstaande oorzaken aan te wijzen als de voornaamste reden van integratie binnen het onderwijs. De drie factoren beïnvloeden elkaar regelmatig. Het Nederlandse kabinet heeft de beslissing genomen WSNS en de Rugzak in te voeren maar deze plannen zijn een weerspiegeling van een stroming in de samenleving die niet heel simpel te bevatten valt. In deze thesis heb ik geprobeerd meer inzicht te verkrijgen in een boeiende maar complexe problematiek.

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk werp ik kort een blik op de hedendaagse situatie in het speciaal en reguliere onderwijs. Het verleden van het speciaal onderwijs is beschreven maar wat brengt de toekomst?

5.3 Van buitengewoon naar speciaal tot inclusief onderwijs

Een school is een plek waar...

...iedereen welkom is om bij te dragen aan het doel van de school

...iedereen wordt gezien als een mens met waarde

*...alle leerlingen en volwassenen elkaar ondersteunen en actief leren*¹⁷²

Het bovenstaande citaat komt van de website voor inclusief onderwijs. Inclusief onderwijs is niet hetzelfde als integratie. Externe integratie staat voor het terugplaatsen van kinderen naar het reguliere onderwijs maar dit kan ook in aparte klassen gebeuren. Inclusief onderwijs representeert het ideaalbeeld anno 2008. Vooral de ouders van kinderen met een handicap steunen het initiatief. Inclusief onderwijs staat voor open onderwijs waarbij alle kinderen van dezelfde leeftijd les krijgen in één klaslokaal. Ook kinderen met een handicap zijn welkom en de zwaarte van de beperking is daarbij niet van belang. Voldoende ondersteuning en begeleiding moet leiden tot een sfeer waarbij iedereen tot zijn recht komt. Inclusief onderwijs is de volgende stap in het debat over integratie.

De overheid wil in 2010 zorgplicht invoeren. Dit is een verlengde van de lgf-wet waardoor reguliere scholen niet meer in staat zijn kinderen met een handicap te weigeren. Het plan komt overeen met inclusief onderwijs omdat het[alle kinderen die wettelijk geschikt zijn voor een Rugzak op één school plaatst.] In 2006 plaatst de Volkskrant een artikel over de invoering van de zorgplicht. Schoolleiders binnen het regulier onderwijs zijn positief over het idee achter de zorgplicht. Ze vrezen echter een tekort aan financiële middelen:

*‘Als de zorgplicht wordt ingevoerd staan die kinderen in 2010 gewoon op de stoep van de school. En als er dan geen geld is om de aangepaste zorg te verlenen, gaat het fout.’*¹⁷³

Deze thesis toont aan dat er binnen de huidige samenleving een draagvlak is voor integratie. Toch krijgen de plannen zeer veel kritiek. Dit komt voornamelijk omdat de reguliere scholen bang zijn de toenemende zorgvraag niet aan te kunnen. Maar de overheidsbemoeienis maakt dat de scholen geen keuze hebben. In 1967 krijgt het buitengewoon onderwijs veel vrijheid. Het onderwijs van nu is deze zelfstandigheid kwijt. De scholen voor regulier of speciaal onderwijs zijn gebonden aan overheidsregels en

¹⁷² <http://www.inclusiefonderwijs.nl/visie.php> (25-2-2008)

¹⁷³ ‘Schoolleiders positief over zorgplicht.’ In: *De Volkskrant*, 18 oktober 2006, 3.

toenemende politieke aandacht zorgt ervoor dat integratie niet meer weg te denken is uit het onderwijssysteem.

De voortgaande discussies over inclusief onderwijs en de zorgplicht tonen aan dat het onderwerp van deze thesis actueel is. Kinderen met een handicap en/of gedragsprobleem kunnen door de beleidsplannen WSNS en de Rugzak naar een school in het reguliere onderwijs. In de praktijk lijkt dit niet altijd te werken. Een kort onderzoek op internet toont aan dat er nog zeer veel problemen zijn met de dagelijkse praktijk van, vooral, de Rugzak.¹⁷⁴ Ouders komen van alles tegen, ze hebben problemen met de indicatiestelling of scholen laten hun kind niet toe. De aankomende zorgplicht en het concept inclusief onderwijs vormen voor hen het antwoord op alle huidige problemen. WSNS en de Rugzak hadden deze problemen al moeten oplossen maar het concept integratie is op papier makkelijker dan in de praktijk. Een jongetje met een licht verstandelijke handicap moet makkelijk meekunnen in het reguliere onderwijs, zo stelt de Rugzak. Maar ook een jongetje met een lichte handicap kan een grote mate van agressie vertonen. De problemen waar een leerkracht tegenaan loopt, zijn talrijk en de klassen worden niet kleiner. Integratie staat nog steeds in de beginfase. Alleen tijd en meer inzicht in gedragsproblemen en handicaps kunnen het proces van integratie versoepelen.

Mijn doelstelling voor deze scriptie was het bieden van meer kennis over het verleden van een specifieke groep kinderen. Historici hebben niet veel over het speciaal onderwijs geschreven waardoor ik zonder enige voorkennis mijn onderzoek begon. In de loop van de tijd ontdekte ik hoe actueel de vraagstukken die ik in het verleden tegenkwam nog steeds zijn. In 1967 was één vraag belangrijk: Hoe vangen we deze kinderen het beste op? Deze vraag is nu nog niet te beantwoorden. Integratie heeft een aantal vraagstukken opgelost maar ook weer vragen gecreëerd. Alleen de toekomst kan uitwijzen of de zorgplicht uitvoerbaar is en het inclusief onderwijs meer dan een droom.

¹⁷⁴ <http://www.oudersenrugzak.nl/forum> (26-2-2008)

Bijlagen

Bijlage 1

Lijst met afkortingen

FvO= Federatie van Ouderverenigingen

KB= Koninklijk Besluit

LGF-Wet= Wet voor Leerlinggebonden Financiering

Lom-scholen= Scholen voor kinderen met Leer en Opvoedingsmoeilijkheden

MLK=Moeilijk Lerende Kinderen

MvT=Memorie van Toelichting

OCV=Openbare Commissievergadering

SBO- scholen= Scholen voor Speciaal Basisonderwijs

VSO= Voortgezet Speciaal Onderwijs

VV= Voorlopig Verslag

WSNS= Weer Samen Naar School

ZMLK= Zeer Moeilijk Lerende Kinderen

ZMOK= Zeer Moeilijk Opvoedbare Kinderen

Bijlage 2

Voorbeeld van een schoolwerkplan

Het schoolwerkplan moet minimaal het volgende vastleggen:

- De leer- en ontwikkelingsdoelen van de school
- De leerstofkeuze, de omvang van de leerstof en de ordening daarvan
- de didactische werkvormen, de onderwijsleerpakketten met inbegrip van het ontwikkelingsmateriaal
- De voorzieningen voor leerlingen die belemmeringen ondervinden in het leer- en ontwikkelingsproces en de betrekkingen die bestaan met scholen voor speciaal onderwijs
- De schoolorganisatie, waaronder begrepen de indeling in groepen en andere regelingen met als doel de inrichting van het onderwijsleerproces
- De wijze waarop wordt nagegaan of en in hoeverre door de organisatie en de inhoud van het onderwijsleerproces de gewenste resultaten kunnen worden bereikt
- De wijze waarop de voortgang van de leerlingen wordt beoordeeld en daarover wordt gerapporteerd
- De wijze waarop het contact met de ouders wordt onderhouden
- De wijze waarop faciliteiten worden gebruikt, die het Rijk beschikbaar stelt voor bepaalde doeleinden of groepen leerlingen
- Een geschillenregeling in geval van verschil van opvatting over de inrichting van het schoolwerkplan. (Ahlens 1994)

Het schoolwerkplan wordt vervolgens weer uitgewerkt in een activiteitenplan. Daarin komen de activiteiten van de leerlingen en de taken van de leerkracht voor een bepaald tijdvak te staan.

Bron: <http://www.enowa.nl/frames/onderwijs.htm> (1-5 2008)

Bijlage 3

Indeling clusters

Cluster 1 bestaat uit: Scholen voor visueel beperkte leerlingen.

Cluster 2 bestaat uit: Scholen voor dove en slechthorende kinderen en leerlingen met ernstige spraakmoeilijkheden.

Cluster 3 bestaat uit: ZML scholen, LG/MG scholen (voor kinderen met een lichamelijke beperking en LZ scholen voor langdurig zieke kinderen.

Cluster vier bestaat uit: ZMOK scholen, onderwijs aan langdurig psychisch zieke kinderen en scholen die verbonden zijn aan pedologische instituten.

Bron: <http://speciaalonderwijs.kennisnet.nl/> (10-5 2008)

Literatuurlijst

Periodieken:

Handelingen der Staten Generaal (1953-1997)
Tijdschrift voor orthopedagogiek
De Volkskrant (1990-2006)
NRC Handelsblad (1990-2006)

Secundaire literatuur:

- Ahlers, J., *Meer mensen mondig maken. Samenvatting discussienota 'Contouren van een toekomstig onderwijsbestel.'* (Den Haag 1975)
- Ahlers, J., *Meer mensen mondig maken 2. Samenvatting discussienota 'Contouren van een toekomstig onderwijsbestel.'* (Den Haag 1975)
- Andriessen, I., & Walraven, M., *Ouders over de Rugzak, onderzoek naar de ervaringen van ouders met leerling gebonden financiering en de toegankelijkheid van het regulier onderwijs.* (Utrecht 2004)
- Bakker, J.T.A., *Simpele oplossingen voor een complexe problematiek. Het overheidsbeleid inzake de beheersing van de groei van het s.o.* In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 28 (1989) 90-96
- Beltman, H., *Buigen of barsten? Hoofdstukken uit de geschiedenis van de zorg aan mensen met een verstandelijke handicap in Nederland 1945-2000* (Groningen 2001)
- Blaauboer, S., *Het innovatieproces basisschool en de plaats van de ontwikkelingsprojecten zorgbreedte/buitengewoon onderwijs -basisonderwijs daarbinnen.* In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 23 (1984) 138-149
- Bolkestein, G., & Duindam S.J.G & Menkveld H.(red.), *Ontwikkelingslijnen naar speciaal onderwijs. Met een kroniek van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs in Nederland van 1920 tot 1990.* (Nijkerk 1990)
- Doornbos, K., & Stevens, L.M., *De groei van het speciaal onderwijs (A) Analyse van historie en onderzoek.* (Den Haag 1987)
- Drapers, J.C., *Veranderen?Verbeteren? Enkele buitenlandse ervaringen.* In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 13 (1974) 113-117
- Dumont, J.J., *Speciaal onderwijs en de specialisten.* In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 15 (1976) 97-102
- Eekelen, Y,van & Booneman, E. (red.), *De Interim-wet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO) Een ontwikkeling langs twee wegen.* (Den Haag 1985)
- Froentjes, W., & Rispens J., *De aansluiting buitengewoon onderwijs-basisonderwijs II.* In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 10 (1981) 362-373
- Gelder, P, van & Gorter K.A. (red.), *Atlas van de sociale positie van gehandicapte mensen. Lichamelijk en verstandelijk gehandicapten in de Nederlandse samenleving.* (Den Haag 1993)
- Gennep, A, van., *Emancipatie van de zwaksten in de samenleving. Over paradigma's van verstandelijk gehandicapten.* (Amsterdam 2000)
- Gennep, A, van., *Paradigma-verschuiving in de visie op zorg voor mensen met een verstandelijke handicap* (Maastricht 1997)

- Ghesquiere, R, & Janssens J.M.A.M. (red.), *Van zorg naar ondersteuning: ontwikkelingen in de begeleiding van personen met een verstandelijke handicap*. (Houten 2000)
- Gilsdorf, L.T., *Integratie: Texas Amerikaanse stijl*. In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 14 (1975) 3-15
- Graas, D., *Zorgenkinderen op school, geschiedenis van het speciaal onderwijs in Nederland, 1900-1950*. (Leuven/Apeldoorn 1996)
- Groot, R, de., *Bureaucratisme vijand van speciaal onderwijs. Notities bij het afscheid van Sjoerd de Jong*. In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 25 (1986) 416-421
- Groot, R, de., *De Contourennota en speciaal onderwijs*. In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 15 (1973) 73-86
- Groot, R, de., *Integratie: mooi en lelijk*. In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 20 (1981) 567-574
- Groot, R, de., *Speciaal onderwijs: Luxe of noodzaak?* In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 27 (1988) 143-155
- Hammes, J., *Zijn wij met het Buitengewoon Onderwijs op de goede weg?* In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 10 (1971) 109-112
- Houte I.C, van., *Over het rapport buitengewoon onderwijs*. In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 5 (1966) 321-333
- Jorgensen, S., *Special Education in Denmark*. In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 12 (1973) 7774-81
- Meijer, C.J.W. & Pijl S.J., *Voorwaarden voor 'Weer Samen Naar School.' Vergelijkende studie naar de middelen voor leerkrachten in een aantal landen*. In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 34 (1995) 285-299
- Padmos, A. & Kurvink, A.G. (red.), *Samenwerking tussen basisonderwijs en speciaal onderwijs*. (Hoevelaken 1986)
- Rispen, J., *Het buitengewoon onderwijs in de kritiek*. In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 12 (1973) 358-362
- Rispen, J. & Meijer, C.J.W. & Pijl, S.J., *Over de grens van regulier en speciaal onderwijs. Een vergelijkend onderzoek naar de organisatie van speciaal onderwijs in een zevental landen*. In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 30 (1991) 93-105
- Sontag, L. & Steensel, R, van. & Wolput, B, van., *Aanname- en plaatsingsbeleid van rugzakleerlingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. (Tilburg 2006)
- Vliegthart, W.E., *Integratie- geen simpele zaak*. In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 15 (1976) 109-114
- Weelden, J, van., *Perspectief of Droombeeld. Over integratie in het buitengewoon onderwijs*. In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 10 (1971) 228-233
- Wilink, A.J., *B.O. in perspectief van 10 jaar...* In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 12 (1973) 345-357

Rapporten:

- De Rugzak. Beleidsplan voor het onderwijs aan leerlingen met een handicap. Publicatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (Den Haag, 1996)
- Voortgangsrapportage Weer Samen naar School. (Den Haag, 2000)

